

# Комплект лекций по дисциплине «Система государственной власти и органов местного самоуправления»

## Лекции

### Тема 1. Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (2 часа)

1. Понятие и признаки органов государственной власти. Соотношение понятий «государственный орган» и «орган государственной власти».

2. Принципы организации и деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

3. Виды органов государственной власти. Система органов государственной власти Российской Федерации.

4. Цели и функции регионального управления.

5. Система и структура органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В государстве не может быть несколько «государственных властей», принципиально различных по своему характеру (сказанное относится и к федеративным государствам, где существует однотипная государственная власть федерации и ее субъектов). Государственная власть должна быть единой по своему существу.

Единство государственной власти имеет три составляющих. Во-первых, это *социальное* единство. Государственная власть, даже складывающаяся на основе блока различных социальных сил, не может быть социально разнородной, ей необходима социальная определенность. Иначе она не сможет выполнять задачи по государственному руководству обществом (независимо от того, как эти задачи понимаются). Во-вторых, это единство *целей и направлений* деятельности государственной власти, всех ее органов и должностных лиц, что обусловлено необходимостью согласованного управления обществом. Разные государственные органы не могут ставить и решать принципиально разные задачи, не согласующиеся с общей линией правительства. Это приведет к потере управляемости обществом. В-третьих, это *организационное* единство. Органы государственной власти, методы ее деятельности образуют определенную систему. Эта система строится прежде всего на основе единства и разделения ветвей государственной власти.

Выше уже сказано о трех традиционных ветвях: законодательной, исполнительной и судебной. С течением времени в конституциях и научных исследованиях стали упоминаться *другие ветви* государственной власти (избирательная, контрольная, власть прессы, церковная, трибунарная (власть политической оппозиции в парламенте и др.)). Некоторые из этих названий заслуживают внимания, в других смешиваются разные явления: власть как

таковая, общественная власть, публичная власть и особая форма последней — государственная власть.

В современных условиях доктрина разделения властей дополнена тремя положениями: 1) о балансе властей, системе их взаимных сдержек и противовесов, уравнивании; 2) о необходимости взаимодействия властей, что предполагает их единство по принципиальным вопросам, но не исключает различий в методах достижения общих целей; 3) о субсидиарности властей, когда с согласия или по уполномочию органов одной ветви власти, а иногда непосредственно на основе конституционных норм органы другой ветви своими действиями могут *дополнять* осуществление функций первой. Субсидиарность возможна, если этому не препятствуют конституционные положения и не возражает та ветвь власти, которой оказывается содействие, помощь.

Современный опыт показал, что концепции единства и разделения властей в их соответствующей трактовке не противоречат друг другу, не исключают друг друга, являются взаимодополняющими. Некоторые новые конституции содержат положения, сформулированные с учетом современных представлений о *совместимости единства и разделения* властей, в том числе о том, что государственная власть едина, осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную при взаимодействии их между собой и с использованием системы сдержек и противовесов.

**Государственное управление как способ реализации государственной власти.** Государственное управление (управление государством), понимаемое в самом широком смысле этих слов, — это целостная сфера деятельности государственной власти, всех ее ветвей, всех ее органов, всех должностных лиц, т.е. реализация государственной власти во всех ее формах и методах. Разные органы выполняют свои (частичные) задачи по управлению государственными делами неодинаково. По-своему это делает парламент, по-своему правительство, суды, прокуратура, министерства и т.д.

Одни государственные органы имеют собственные властные, *решающие* полномочия (например, парламент или президент). Их главные задачи — установление общих правил для управления и контроль, а непосредственной управленческой деятельностью они занимаются реже, поручая решать конкретные управленческие задачи подчиненным органам. Другие органы и должностные лица *непосредственно* занимаются управленческой деятельностью (министерства, государственные служащие). Некоторые органы и должностные лица обладают лишь *консультативными* полномочиями (например, Государственный совет в России, состоящий из глав администраций субъектов

РФ). Есть специальные органы, которые занимаются *проверкой* соблюдения законов, контролем (например, уполномоченный по правам человека), наблюдением за исполнением бюджета (Счетная палата). Органы подобного рода, скорее, *участвуют* в государственном управлении, но

участие — тоже способ управления. Нередко создаются смешанные, *государственно-общественные* органы (например, трехсторонняя комиссия по вопросам трудовых отношений, состоящая в России из представителей государства, предпринимателей и профсоюзов). Они также в какой-то мере могут выполнять управленческие задачи, например при принятии согласованного решения. Иногда некоторые функции государственных органов передаются *общественным* органам или организациям, органам местного самоуправления. В этом случае они тоже выполняют задачи государственного управления. С этой целью им передаются и материальные средства (финансы и др.), необходимые для выполнения таких функций.

Наконец, как упоминалось, в наше время созданы надгосударственные организации и органы, которые могут принимать решения, обязывающие государство предпринять меры, относящиеся к внутренним государственным вопросам, по существу, входящим в его компетенцию, в сферу его суверенитета. Такими органами являются, например, некоторые органы Европейского Союза (комиссии, Совет министров и др.). Принимаемые ими правовые акты по ряду вопросов могут распространяться на физических и юридических лиц государств-членов или соответствующие нормы должны быть включены в собственное право таких государств. Европейский Суд по правам человека после особых процедур может принимать решения, обязывающие государства — члены Совета Европы предпринять определенные действия в целях соблюдения прав человека. Правом принимать обязывающие решения наделены некоторые органы объединения Белоруссии и России, что предусмотрено Договором 1999 г. о создании союзного государства. Таким образом, некоторые межгосударственные организации и их органы могут участвовать во внутригосударственной управленческой деятельности.

**Результативность и эффективность государственного управления.** Управление осуществляется, чтобы достичь *цели*, поставленной управляющим субъектом (органом государства, должностным лицом и др.). Эта цель может быть ближайшей (введение налога с продаж с определенной даты) или отдаленной, достигаемой в результате многих последовательных шагов в течение многих лет, а то и десятилетий (генеральный план развития метрополитена). Она может быть реальной (например, мероприятия государственной власти в России по созданию рыночной экономики) и иллюзорной или по крайней мере недостижимой в обозримой перспективе (построение коммунистического общества). Достижение цели — главный результат управленческого действия, свидетельство его *результативности*. Однако в категориях результативности оценка имеет преимущественно формальный характер, если не учитываются усилия, затраченные на достижение цели и характер последней. Затратные усилия оцениваются в категориях эффективности.

*Эффективность* — достижение цели с минимальной затратой ресурсов и управленческой энергии в возможно короткий срок и с возможной полнотой. Достижению цели и эффективности работы могут препятствовать

помехи и противодействия объективного и субъективного характера. С субъективной стороны они могут быть обусловлены недостаточной квалификацией, нерешительностью субъекта, осуществляющего то или иное управленческое решение. С объективной стороны они связаны с ситуацией в стране, коллективе, на предприятии и т.д., в отношении которого предпринято управленческое действие. Ситуация может помешать осуществить управленческие мероприятия или даже заставить отказаться (временно или постоянно) от него.

*Противодействие* в отличие от помех связано с волевым стремлением помешать воспрепятствовать управленческому мероприятию, например, забастовка против увольнения «хорошего» директора, что имело место на некоторых предприятиях в России.

При оценке результативности и эффективности важно учитывать *характер цели*. Усилия могут оказаться напрасными, если цель объективно или в данный момент недостижима. В таких условиях оценка результативности, эффективности и других параметров управления не имеет смысла.

В конечном счете эффективность управления в демократическом обществе связана с повышением *качества жизни человека*. Такой прямой результат (например, при снижении государственных цен на продукты питания вследствие возможностей для этого, возникших у государства) или результат опосредованный (реорганизация управления промышленностью, которая привела к увеличению производительности труда) — главный критерий *социальной эффективности* управления.

Государственный аппарат — это система государственных органов, учреждений и организаций, осуществляющих регулирование в обществе при помощи законодательной, исполнительной, судебной и других ветвей власти, различные формы и методы государственного воздействия. «Клеточка» государственного аппарата — это государственный служащий.

Структура государственного аппарата зависит, во-первых, от того или иного подхода к *организации государственной власти* (в тоталитарных социалистических странах отрицается разделение властей), во-вторых, от политико-территориального устройства государства (унитаризм, федерализм, существование автономных образований), наконец, от разделения на органы и должностные лица, осуществляющие властные полномочия (например, парламент, судьи), и органы и должностные лица, образующие обслуживающий аппарат (например, аппарат Правительства РФ, канцелярии судов, эксперты — советники министерств).

С точки зрения разделения властей различаются органы (а иногда — и должностные лица) законодательной, исполнительной и судебной власти. В странах тоталитарного социализма, где принята иная концепция, различаются органы государственной власти, органы государственного управления, суда и прокуратуры. Органы законодательной власти представлены общегосударственными парламентами (а в некоторых странах, например Индонезии и Туркмении, также надпарламентскими

органами), законодательными собраниями субъектов федерации и политических автономий. Между высшими и низшими представительными органами нет административного подчинения. Согласованность действий обеспечивается в результате принятия вышестоящими парламентами законов, обязательных в том числе и для нижестоящих представительных органов. К парламентам примыкают некоторые другие органы, не входящие в понятие парламента (аппарат, обслуживающий палаты парламента и их постоянные комиссии, счетная палата, уполномоченный по правам человека и т.д.).

*Исполнительная* власть организована по-разному. В некоторых странах по конституции она принадлежит *монарху*, но на деле в парламентарных монархиях (Великобритания, Япония и др.) он власти не имеет. Государственный аппарат в таких странах фактически возглавляет правительство (премьер-министр). В дуалистических монархиях монарх реально управляет страной (Иордания и др.), а в абсолютных монархиях (Саудовская Аравия, Оман и др.) в руках монарха находится вся полнота власти.

В республиках исполнительная власть обычно принадлежит *президенту*, но опять-таки ее реальное осуществление зависит от формы правления.

В президентских республиках (Бразилия, США, Египет и др.) президент одновременно является главой государства и главой исполнительной власти. Он возглавляет государственный аппарат, делегируя министрам те или иные полномочия, а те, в свою очередь, делегируют их нижестоящим государственным служащим. Правительства как коллегиального органа в президентских республиках обычно нет, а если оно есть (Египет и др.), то премьер-министр, назначаемый и смещаемый президентом без ведома парламента, является лишь так называемым административным премьером. Он действует по поручениям президента, а фактическим главой правительства остается президент. В парламентарных республиках, например в Индии или Германии, государственный аппарат возглавляет *правительство*. Нормы конституций, предоставляющие широкие полномочия президентам, парируются другими нормами тех же конституций, согласно которым президент должен действовать только по совету правительства и все его акты недействительны, если на них нет дублирующей подписи премьер-министра (правило контрасигнатуры).

В полупрезидентских республиках иная ситуация. Бывает, что существует «двухголовая» исполнительная власть — она принадлежит и президенту, и правительству (Франция и др.). В России руководство государственным аппаратом тоже разделено. «Силловые» министерства и ведомства (обороны, внутренних дел, по чрезвычайным ситуациям, службы безопасности и т.д.), некоторые другие министерства (иностраннных дел, юстиции) находятся под непосредственным руководством президента, другими руководит правительство.

Среди ветвей власти исполнительная власть обладает самым разветвленным и многочисленным аппаратом, самым большим штатом государственных служащих. По нашим подсчетам, с учетом военнослужащих, полиции (милиции), других формирований (например, по ликвидации чрезвычайных ситуаций) он нередко в сто раз превышает численность вместе взятых парламентариев и судов вместе с обслуживающим их аппаратом. В системе исполнительной власти действует исполнительная вертикаль: административное подчинение нижестоящих вышестоящим.

К исполнительной ветви власти примыкают *материальные придатки* государства: армия, полиция (милиция), служба государственной безопасности, разведка и контрразведка, тюрьмы. По существу, это особые виды рассматриваемых ниже государственных организаций. Они в значительной степени усиливают исполнительную власть.

*Судебная* ветвь власти имеет свой специфический аппарат. В одних странах это сами судьи и обслуживающие суды технические служащие (секретари судебных заседаний, канцелярия и т.д.), в других — так называемые следственные судьи (в некоторых странах это следователи, не входящие в состав собственно судебного корпуса), прокуроры при судах и подчиненные судьям судебные коменданты, приставы, обеспечивающие порядок судебных заседаний. Существуют разные звенья судов (низовое, среднее, верховные суды), но при рассмотрении и решении конкретных дел в отличие от чиновников исполнительной власти суды и судьи не подчинены по вертикали.

Помимо органов и должностных лиц, относящихся к ветвям власти, примыкающих к ним, государственный аппарат включает структуры с особым статусом. Иногда часть таких органов (избирательные комиссии (трибуналы), избирательный регистр) выделяют в качестве особой ветви *избирательной* власти (в некоторых странах Латинской Америки), иногда — *контрольной* власти (генеральные контролеры, генеральные ревизоры, генеральные атторнеи и т.д. со своими службами). Во многих странах есть омбудсмены — уполномоченные парламента по правам человека (Россия), по соблюдению правопорядка в армии (Германия), по охране окружающей среды (Канада) и др. Согласно конституциям и законам, они при исполнении своих полномочий независимы, не подчинены никакой другой власти. В России особое положение занимает Центральный банк, во Франции — Экономический и социальный совет, в Италии — Высший совет магистратуры, ведающий кадрами судейского корпуса, в Египте — консультативный совет аш-шура и т.д. В России и в ряде других стран (Китай, Украина и т.д.) особое звено государственного аппарата образует *прокуратура*, которая в таких странах обособлена от судов. Ее главная задача — контроль за соблюдением законности. Специфической частью государственного аппарата являются специализированные органы *конституционного контроля* (конституционные суды, конституционные советы и др.), а в некоторых мусульманских странах — органы религиозно-

конституционного контроля (они не решают конкретные, дела, а следят за соответствием законов Корану).

Существует множество классификаций, относящихся к государственному аппарату. Различаются органы и должностные лица *общей* компетенции (например, правительство, президент) и органы и должностные лица *отраслевой* компетенции (например, министры или уполномоченный по правам человека). Вопросами, относящимися к компетенции государства, занимаются *центральные* органы (например, парламент, министерства), а вопросами, относящимися к решению некоторых местных дел, — *местные государственные органы* (например, местные администрации в областях и районах Украины, назначаемые президентом). В качестве местных государственных органов (государственной власти и государственного управления) в странах тоталитарного социализма (Китай, КНДР, Куба и др.) рассматриваются советы и избираемые ими исполнительные комитеты.

Следует, однако, иметь в виду, что на местах отнюдь не всегда существуют местные государственные органы. Во-первых, во многих странах нет назначаемых на места чиновников *общей* компетенции (например, в Великобритании), но там создаются местные *делегатуры министерств*. Это отделы центральных отраслевых органов, расположенные на местах. Они не управляют местными делами, а выполняют на местах отраслевые общегосударственные полномочия. Во-вторых, наряду с ними действуют муниципальные (общинные и региональные) органы, штат которых состоит из муниципальных служащих. Это органы и должностные лица не государственной (т.е. власти всего общества), а публичной власти территориального коллектива. В общинах (низовом звене административно-территориального деления) обычно нет никаких государственных органов, есть только муниципальные, хотя в крупных общинах могут быть отделы министерств. Так обстоит дело и в субъектах РФ. В некоторых странах (Франция и др.) мэры общин, избранные муниципальными советами или населением общин (городов, других населенных пунктов, группы деревень), затем утверждаются правительством (министром внутренних дел) как представители государственной власти в данной общине, наделяются определенными государственными полномочиями. Однако они остаются прежде всего главами муниципалитетов.

В структуре государственного аппарата различаются *коллегиальные* и *единоличные* органы. Первые принимают решения коллегиально, в необходимых случаях большинством голосов (например, парламент или суд), вторые — единолично (президент, министр). Есть и другие классификации, о которых речь пойдет ниже.

Государственный аппарат имеет свои особенности в простом унитарном государстве (например, в Болгарии или Польше, имеющих только административно-территориальные единицы), в сложном унитарном государстве, включающем автономные образования (например, в Финляндии, где Аландские острова имеют свой местный парламент, принимающий местные законы), в региональном (регионалистском)

государстве, целиком состоящем из автономных единиц (например, Италия), и в государстве федеративном. Наиболее простой является структура аппарата в простом унитарном государстве: один парламент (местных парламентов не существует), правительство и глава государства (президент или монарх), судебная система и система исполнительных органов, строго подчиненных по вертикали.

Вместе с тем структура государственных органов на местах может различаться в зависимости от того, является унитарное государство централизованным, децентрализованным или относительно централизованным.

В *централизованном* унитарном государстве на местах (кроме общих — низовых территориальных единиц, но в Индонезии и Таиланде — даже в общинах и кварталах городов) государственным управлением ведают назначенные чиновники общей компетенции (губернаторы, начальники районов, старосты деревень, правда, последние назначаются в Индонезии из числа трех лиц, выбранных в качестве кандидатов на должность старосты населением).

В *децентрализованном* унитарном государстве (например, в Великобритании, Швеции), а также в субъектах Федерации в России, США и др. на места чиновников общей компетенции не назначают. Решением вопросов общегосударственного значения там занимаются местные отделы (делегатуры) министерств (каждый отдел — только в рамках своей отраслевой компетенции), а местными делами ведают избранные гражданами муниципальные советы и муниципальная администрация.

В *относительно централизованном* унитарном государстве (например, во Франции) назначенных чиновников общей компетенции никогда не бывает в низовом звене — в общинах, они назначаются в округа, где нет выборного местного совета, в остальных звеньях действуют назначенные чиновники общей компетенции (префекты), делегатуры министерств и избранные советы.

В *сложном унитарном* государстве, имеющем в своем составе одно или несколько автономных образований, структура государственного аппарата не столь проста. Если это автономия политическая, то там действует свой законодательный орган (на Аландских островах в Финляндии, на Корсике во Франции, на острове Минданао на Филиппинах и т.д.), правда, с довольно ограниченными полномочиями. Он обычно создает свой исполнительный аппарат, а в автономию глава государства или правительство назначает губернатора. Его полномочия обычно сводятся к контролю за соответствием деятельности органов автономии общегосударственным законам.

Если это административная автономия (два округа индейцев в Никарагуа, округа гагаузов в Молдавии, более 150 автономных районов, округов и уездов в Китае), то структура органов обычно мало отличается от общегосударственного стандарта управления на местах. В основном отличия касаются более широких полномочий автономии по сравнению с



административно-территориальными единицами соответствующей ступени с целью учета в управлении местных особенностей.

*Региональное* государство (Италия, Испания, ЮАР, Шри-Ланка) целиком состоит из однотипных (Италия, ЮАР) или неодинаковых (Испания) автономных образований. Все они являются политическими автономиями (правда, в Испании права мелких автономий по сравнению с крупными ограничены). По сравнению со сложным унитарным государством с политической автономией в региональном государстве структура государственного аппарата усложняется. Органы, которые действуют в одном или нескольких автономных образованиях на части территории унитарного государства с автономией, в региональном государстве существуют на всей его территории, состоящей из автономных единиц.

Наиболее сложным является государственный аппарат в *федеративном* государстве. По существу, он имеет двойственный характер. Поскольку в федерации есть федеральная государственная власть и подчиненная ей государственная власть каждого из ее субъектов, то наряду с государственным аппаратом федерации имеются и государственные аппараты субъектов. Первый представлен общегосударственными законодательными, исполнительными, судебными и другими органами, а также федеральными государственными служащими, входящими в состав таких органов. Государственный аппарат субъектов федерации представлен их законодательными, исполнительными и иногда — своей системой судебных органов, действующих параллельно с системой судебных органов федерации (например, в США), однако во многих федерациях существует единая судебная система (например, в Канаде). В России также имеется единая судебная система, но субъекты Федерации учреждают свои конституционные (уставные) суды и мировые суды (мировых судей).

В деятельности государственного аппарата могут участвовать другие организации, учреждения, органы, если им поручаются отдельные функции органов государственного управления (одновременно передаются и материальные средства, необходимые для выполнения таких функций). Такая возможность предусмотрена, в частности, Конституцией РФ по отношению к органам местного самоуправления. В этом случае такие органы становятся как бы частью государственного аппарата, их решения и распоряжения приобретают государственное значение, а сами они в пределах переданных им функций находятся под контролем государства. Иногда отдельными функциями государственных органов наделяются общественные объединения. Чаще всего это общественные организации лиц творческих профессий, действующие в сфере культуры, иногда — объединения промышленников и торговцев (торгово-промышленные палаты, регистрирующие в некоторых органах товарные знаки, осуществляющие арбитраж по торговым делам).

Элементы государственного аппарата. Ключевыми понятиями в системе государственного аппарата являются рассмотренные выше ветви власти, а более детальными — понятия государственной организации,

государственного органа, государственного служащего (внутри последнего выделяется понятие должностного лица). По существу это различные *элементы* государственного аппарата, его звенья. Следует учесть, что наряду с государственными органами и организациями существует много негосударственных организаций, органов, служащих (например, в общественных организациях, фирмах). Они не входят в состав государственного аппарата.

*Государственная организация* — обобщающее понятие. Сюда относятся государственные учреждения и предприятия. Различия между предприятиями и учреждениями состоят в их назначении, роли в обществе, содержании основной деятельности. Предприятия занимаются прежде всего производственной деятельностью, учреждения — управлением, социальным обслуживанием населения. На государственных предприятиях существует администрация (ее органы), но ее функции сводятся к решению вопросов внутреннего управления и он не выступает вовне как управленческий орган. Существуют разные виды предприятий по характеру своей деятельности (производственные, торговые и др.), по подчиненности и структуре (государственные муниципальные, акционированные, унитарные и т.д.).

Учреждение (например, научно-исследовательский институт, государственная библиотека, государственное высшее учебное заведение, служба занятости — по трудоустройству) зачастую распространяет свою деятельность вовне, на лиц, другие учреждения, непосредственно не подчиненные ему, но, в отличие от государственного органа, он занят преимущественно обслуживанием и не обладает государственно-властными полномочиями, правом принимать правовые нормативные акты. Имеются учреждения, ведущие подготовительную работу для принятия органами государства властных решений. К государственным учреждениям относят также вспомогательный, обслуживающий, внутренний аппарат государственных органов (например, управление делами, канцелярия).

*Государственный орган* — это самостоятельная структурная единица государственной власти, наделенная государственно-властными полномочиями, необходимыми для частичной реализации (в соответствии с его профилем работы) функций определенной ветви государственной власти. Наиболее общие признаки органа государства; выполнение публичных функций, включающих регулятивные, координационные и иные формы управленческой деятельности в определенной сфере, отрасли или регионе; учреждение и определение правового статуса данного органа вышестоящим государственным органом; право принимать управленческие решения в пределах конституции и закона; сложная внутренняя структура, аппарат органа часто состоит из подразделений (других органов) и всегда из государственных служащих в соответствии со штатным расписанием данного органа; финансирование из государственного бюджета; соподчиненность и отчетность перед органом государственной власти, учредившим данный орган. В России, в том числе в субъектах Федерации, и в зарубежных странах

существуют разные виды государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

## **Тема 2. Конституционно-правовые и организационные основы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (4 часа)**

*1. Правовые основы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти в субъекте Российской Федерации.*

*2. Общая схема организации и основные модели законодательных (представительных) органов в субъекте федерации.*

*3. Различия в компетенции и проблемы в реализации полномочий законодательными (представительными) органами государственной власти: региональный политический аспект.*

*4. Учет специфики субъекта федерации в структуре законодательного (представительного) органа государственной власти.*

*5. Формирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: основные принципы.*

*6. Полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.*

*7. Основные элементы статуса депутата регионального парламента: права, обязанности, гарантии и ответственность.*

*8. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: особенности стадий*

Законодательная власть — это право и возможность принимать от имени народа или непосредственно народом — корпусом избирателей на референдуме общеобязательные правила (законы) — нормативные акты государственного значения, имеющие наиболее общий характер и высшую юридическую силу (среди них верховную юридическую силу имеет основной закон — конституция). Такие правила определяют основы общественно значимого (или полагаемого общественно значимым) поведения и деятельности физических и юридических лиц, органов государства, государственных организаций и общественных объединений.

Законодательная власть рассматривается как выражение воли народа (хотя это не всегда так), его интересов, народного суверенитета. Поэтому законы имеют высшую юридическую силу и приоритет по сравнению с государственными актами исполнительной, судебной и иных ветвей власти. Акты президентов, правительств, судов не могут противоречить закону. Напротив, они основывают свою деятельность на нормах закона, применяют его. Лишь органы конституционного контроля (например, конституционные суды) могут лишить закон действия (хотя и не отменить его юридически), если признают, что закон противоречит конституции, т.е. основному закону, обладающему верховной юридической силой. В некоторых мусульманских

странах (Иране, Пакистане и др.) закон также может быть лишен действия, если он противоречит Корану.

Органы законодательной власти. Органы законодательной власти осуществляют управление государством прежде всего путем принятия законов и иных правовых актов, а также путем формирования других органов государства и осуществления контроля за их деятельностью. Они действуют на разных уровнях. Есть общегосударственные законодательные органы, органы субъектов федерации и законодательные органы автономных образований, имеющих политический характер.

Органом законодательной власти является прежде всего парламент. Это обобщенное название однопалатного или, чаще, двухпалатного общегосударственного представительного органа. В очень редких случаях (в прошлом в ЮАР, Югославии) парламент состоял из большего числа палат (от трех до шести). В некоторых странах в доктрине используется триединое понятие парламента (в Великобритании — две палаты и монарх, в Индии — две палаты и президент). Иногда парламентами называют также законодательные органы субъектов федераций, но обычно в данном случае используются термины «законодательное собрание», «легислатура». В России парламент — двухпалатное Федеральное Собрание.

Однопалатный парламент имеет разные названия (Всекитайское собрание народных представителей, Народное собрание в Египте, фолькетинг в Дании, риксдаг в Швеции). Одна из палат двухпалатного парламента называется обычно палатой депутатов (представителей), национальным собранием (в России — Государственная Дума), другая — сенатом (в федерациях иногда — советом союза), в России это Совет Федерации. Почти во всех странах большими правами обладает нижняя палата. Она всегда избирается непосредственно гражданами (частичные исключения есть в единичных странах, например, в монархиях Бутане, Свазиленде), но иногда закон устанавливает фиксированное представительство от разных категорий населения (например, в Уганде помимо общей нормы представительства есть 10 представителей от армии, пять — от пенсионеров и инвалидов, три — от рабочих и т.д.). Те или иные фиксированные нормы представительства (в частности, для женщин, приверженцев некоторых религий) существуют во многих странах Востока (Иран, Пакистан и др.). Верхняя палата парламента может формироваться путем прямых, косвенных выборов, назначения и др. (в России с 2000 г. — по выборам и назначению от органов Субъектов Федерации).

Как правило, парламент — единственный законодательный орган государства и орган коллегиальный. Свои решения он принимает на заседаниях. Так действует парламент и в России. Однако в некоторых странах в дополнение к парламенту или вместо него существуют другие законодательные органы. В тех мусульманских странах, где нет парламента, законодательствует монарх — король, эмир, султан (Саудовская Аравия, Катар, Оман) или совет монархов (эмиров) составных частей федерации (Объединенные Арабские Эмираты). Правда, юридически их акты

называются обычно не законами, а низамами, поскольку считается, что все необходимые законы (кануны) содержатся в Коране. В условиях военных режимов законодательствуют фактически военные советы, создаваемые после переворота (парламент распускается), а иногда — их председатель, объявляемый президентом. Изданные ими акты тоже обычно называются не законами, а законодательными декретами, декрет-законами, прокламациями и т.д.

В некоторых странах законы, обычно по наиболее важным вопросам (в частности, об изменении конституции), принимают надпарламентские органы, состоящие из всех членов парламента, а также из других лиц. В их состав входят президент, лица, избираемые или делегируемые от определенных социальных, а иногда и этнических групп, губернаторы, члены правительства, другие высшие должностные лица (например, судебных органов или прокуратуры). Орган надпарламентского типа существует в Туркменистане (Халк Маслахаты), в Индонезии (в последней стране он собирается раз в пять лет или в условиях чрезвычайных событий, главным образом для принятия программы развития, выборов президента и вице-президента), в Афганистане (джирга). Законы в некоторых странах могут принимать также подпарламентские органы, существующие в некоторых странах (Греция, Италия, Испания, Португалия и др.). Это так называемые решающие комиссии (или секции) парламента, которых, например в Греции, может быть создано не более двух. В таких мини-парламентах (с точки зрения численного состава) представлены пропорционально все фракции парламента. Решающие комиссии не вправе, однако, принимать законы по важным вопросам (конкретный перечень запретов установлен конституцией), а по другим — если против этого возражает хотя бы 1/10 часть парламентариев.

В зарубежных странах существуют также делегированное законодательство и акты, имеющие силу закона, издаваемые на основе так называемой регламентарной власти. Делегированное законодательство — это акты исполнительной власти (они имеют разные названия: законодательные декреты, декрет-законы, ордонансы и др.), которые издаются по уполномочию парламента (обеих палат при двухпалатном парламенте) и имеют силу закона. Полномочие дается на срок (обычно краткий) или на издание акта по определенному, конкретному вопросу. Такой акт подлежит контролю парламента: представляется «на стол парламента» (сдается в библиотеку, в специальный комитет парламента по «подчиненному законодательству», по требованию депутатов может быть рассмотрен на пленарном заседании палаты парламента). По решению парламента он может быть отменен (например, если правительство, издавая акт, вышло за пределы делегированных полномочий). Издание актов, обладающих силой закона на основе регламентарной власти, не нуждается и в делегировании и осуществляется в соответствии с конституцией президентом (Египет), президентом или правительством (Франция) или на совместном заседании президента и правительства под председательством президента (Италия).

Акты делегированного законодательства и регламентарной власти подлежат контролю парламента. В политических автономиях (например, в автономных областях Италии или на Аландских островах в Финляндии) законы могут издаваться только по предметам, отнесенным к их компетенции (в федерациях — также по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов, но учитывая принцип верховенства федерального права, о котором говорилось выше).

Иногда местными законами называются акты местных органов самоуправления (Бразилия). В некоторых странах англосаксонского права они называются иначе, но при этом в словосочетании тоже используется термин «закон» (by-laws).

Функции парламента. Российский парламент — Федеральное Собрание — выполняет в системе государственного управления особые функции, причем, выполняя их, он может действовать только в совокупности обеих палат (например, принятие государственного бюджета) или в качестве одной палаты (например, только часть членов Центральной избирательной комиссии назначает Совет Федерации). Если депутаты действуют индивидуально (например, право депутатского запроса к министру), то они используют полномочия парламентария (а не парламента), хотя в конечном счете они производны от функций парламента. Парламент РФ осуществляет следующие функции. Во-первых, парламент выполняет функцию представительства всего народа, это орган народного представительства, выражающий его суверенитет. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации представляют различные социальные, национальные, профессиональные и другие слои населения и тем самым объединяют народ на базе выработки общих решений от его имени путем компромиссов и консенсуса. Во-вторых, парламент выполняет законодательную функцию. Только он принимает законы: федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы о поправках к Конституции РФ (за исключением поправок к главам 1, 2 и 9, которые Федеральное Собрание изменять не вправе). В-третьих, Федеральное Собрание, его палаты путем принятия законов и другими способами осуществляют решающее участие в верховном руководстве делами государства. Правда, ч. 3 ст. 80 Конституции РФ гласит, что Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства», но она же устанавливает, что Президент делает это в соответствии с Конституцией и законами. В-четвертых, Федеральное Собрание или та или иная его палата формируют или участвуют в формировании, роспуске, освобождении или отрешении от должности других высших и центральных органов, должностных лиц РФ и субъектов РФ. Парламент (Государственная Дума) дает (не дает) согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, Совет Федерации назначает членов Конституционного Суда РФ, Государственная Дума может принять решение об отставке Правительства РФ (правда, Президент РФ вправе с этим не согласиться), Федеральное Собрание (участвуют обе палаты) может отрешить Президента РФ от должности, распустить путем

принятия закона законодательное собрание субъекта РФ, если оно нарушает Конституцию РФ и федеральные законы и т.д. В-пятых, парламент осуществляет в различных формах парламентский контроль в отношении органов исполнительной власти (сообщения министров на заседаниях палат, вопросы и запросы парламентариев и т.д.), в различных сферах общественной жизни, контроль за исполнением государственного бюджета (в частности, через формируемую парламентом Счетную палату и т.д.).

Аналогичные функции осуществляют в пределах своей территории законодательные органы субъектов РФ. Кроме того, они участвуют в решении общенациональных вопросов (право законодательной инициативы в отношении федеральных законов, утверждение поправок к Конституции РФ, участие в подготовке международных договоров, если они затрагивают интересы данного субъекта РФ и т.д.).

§ 2. Структура, полномочия и порядок деятельности российского парламента

Структура парламента. Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации. В первой из них — депутаты, избранные гражданами по одномандатным округам (225) и по партийным спискам (другие 225) сроком на 4 года<sup>1</sup>. В Совете Федерации 178 членов: по два от каждого субъекта РФ. Из них один член Совета Федерации назначен главой администрации субъекта РФ (президентом республики в составе РФ, губернатором и т.д.), другой избран законодательным собранием. В литературе используется обобщенное название для членов той и другой палат — парламента-

1 При избрании по спискам на последних выборах (1999 г.) 5%-ный заградительный барьер преодолели и были представлены в Государственной Думе коммунистическая партия (24,29%), межрегиональные движения: Единство (23,32%), Отечество — Вся Россия (13,33%), Союз правых сил (8,52%), Блок Жириновского (5,98%), Объединение «Яблоко» (Российская газета. 2002. 9 окт.).

рии<sup>1</sup>. Совет Федерации распущен быть не может. Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ с обязательным назначением новых выборов, если она отвергла три представленные по очереди Президентом кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ, в случае вотума недоверия, отказа в доверии Правительству РФ. Члены Совета Федерации в любое время могут быть отозваны избравшим (назначившим) их органом. Депутаты Думы не могут быть досрочно отозваны избирателями.

Внутренняя структура палат парламента и порядок их деятельности определяются регламентами, принимаемыми каждой палатой для себя. В обеих палатах избираются председатель и его заместители, есть первый заместитель (они руководят заседаниями палат, аппаратом палат, представляют палату и т.д.), из числа руководителей палаты и лидеров фракций (Государственная Дума) или председателей комитетов, комиссий (Совет Федерации) создаются Советы палаты (они определяют очередность рассмотрения законопроектов, повестку дня и т.д.), постоянные комитеты и

комиссии (они готовят вопросы к рассмотрению). В Государственной Думе есть также депутатские объединения (партийные фракции и депутатские группы), в Совете Федерации объединений нет.

Для изучения каких-либо вопросов, проверки фактов и т.д. создаются временные комиссии. Временной была в 1998—1999 гг. комиссия в Государственной Думе по выдвижению обвинений при процедуре импичмента против Президента РФ, создавались другие временные комиссии (по Черноморскому флоту, по проверке состояния золотого запаса РФ и т.д.).

Члены парламента участвуют в управлении государством коллегиально, принимая решения в составе той или иной палаты, на их совместных заседаниях, в постоянных комитетах и комиссиях палат, принимая участие в обсуждениях на «правительственном часе», в ходе парламентских слушаний и т.д. Вместе с тем их деятельность может иметь индивидуальный характер.

Парламентарии и их участие в управлении государством. Парламентарии пользуются правом законодательной инициативы, т.е. могут предложить свой проект закона, который палата (а именно — Государственная Дума) обязана рассмотреть. Они вправе присутствовать на заседании любой палаты парламента (и могут получить слово для вы-

1 Имели место досрочный отказ парламентариев от мандата члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, отзыв члена Совета Федерации, назначенного главой администрации субъекта РФ, лишение Государственной Думой мандатов депутата (2 чел.).

ступления), вправе инициировать парламентский запрос (обращение от имени палаты к органам государства, местного самоуправления, предполагающее в течение 15 дней ответ, который оглашается на заседании палаты). Возможен также самостоятельный запрос парламентария, когда ответ (в течение до 30 дней или в иной согласованный срок) не требует оглашения на заседании палаты. Парламентарий вправе задавать вопросы представителям государственных органов, которые приглашаются на заседание палаты (хотя получить ответ и обсудить его хочет лишь парламентарий или группа парламентариев, приглашение направляется от имени палаты). Парламентарии имеют преимущественное право выступать по вопросам своей деятельности в средствах массовой информации, право на прием в первоочередном порядке должностными лицами. Эти и другие права парламентария дают ему возможность участвовать в государственном управлении не только в коллегии (как члену палаты парламента, постоянного комитета, комиссии и др.), но и в персональном порядке. Кроме того, парламентарий имеет другие трудовые, социальные, материально-финансовые, бытовые права, парламентскую неприкосновенность, которые рассматриваются как гарантии деятельности законодателя.

Парламентарии работают в своих избирательных округах или в тех субъектах Федерации, откуда они получили свою должность (члены Совета Федерации), или в тех, к которым он прикреплен партийным руководством (для депутатов Государственной Думы, избранных по спискам). Депутаты



изучают поступившие к ним жалобы, заявления, принимают меры по защите законных прав и интересов граждан, ведут прием либо в приемной палаты, либо на месте (в округе, городе),

Парламентарий имеет обязанности, связанные с его участием в управлении государством. Каждый член парламента должен входить в состав постоянного комитета, постоянной комиссии и работать в них. Он должен присутствовать на заседаниях палаты, своего комитета, комиссии. Заседание палаты не может быть начато, если нет необходимого кворума (50% + 1 человек от списочного состава). Он должен поддерживать постоянную связь со своими избирателями, с избирателями определенного региона (для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, избранных по партийным спискам). Парламентарий должен ежегодно представлять в палату декларацию о доходах и об изменении своего имущественного положения, он не может заниматься другой оплачиваемой работой (кроме научной, преподавательской, творческой), должен соблюдать правила парламентской этики.

Полномочия Совета Федерации и его участие в управлении государством. Поскольку Совет Федерации — составная часть парламента, органа законодательной власти, то главное его полномочие — участие в законодательной деятельности. Согласно ст. 105 Конституции РФ, принятые Государственной Думой законы (по существу, законопроекты, законами они становятся позднее) направляются в Совет Федерации, который их одобряет или отклоняет. Совет Федерации может не согласиться с любым законом, принятым Думой. Такое несогласие — это вето верхней палаты, которое она использовала крайне редко. В случае несогласия Совета Федерации у Думы по большинству законов (кроме федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции) есть возможность преодолеть такое несогласие большинством в 2/3 голосов от списочного (конституционного) состава Думы, тогда закон становится им (после подписи Президента РФ) в редакции, принятой Думой. Были единичные случаи (в 2001 г.), когда Дума не сумела преодолеть вето Совета Федерации.

Законы по некоторым вопросам должны подвергаться обязательному рассмотрению в Совете Федерации (законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, ратификации и денонсации международных договоров РФ, статуса и защиты Государственной границы РФ, войны и мира). Отказ Совета Федерации одобрить такие законы также может быть преодолен 2/3 голосов Думы.

Другие полномочия Совета Федерации включают вопросы, по которым решение может принять только он. Это:

- 1) утверждение изменения границ между субъектами РФ. Вопрос рассматривается после взаимного согласия субъектов, которые представляют в Совет Федерации текст соглашения, утвержденного их законодательными органами, и карту местности. Таких решений Совет Федерации принял несколько, в них речь шла о передаче некоторых населенных пунктов от

одного субъекта Федерации к другому (Ивановская и Нижегородская области, Владимирская и Нижегородская области и др.);

2) утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения. Указ должен быть рассмотрен Советом Федерации не более чем в 72 часа с момента его представления в палату. Были случаи, когда указы о чрезвычайном положении не утверждались Советом Федерации (в 1995 г.). Указов о военном положении не было;

3) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами РФ. Решение о направлении за пределы РФ

военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом РФ, а гражданского персонала (на добровольной основе) — Правительством РФ. Президент принимает решение о направлении воинских формирований на основе постановления Совета Федерации. Совет Федерации давал такое согласие на выделение воинских контингентов в состав сил ООН в количестве от 300 до 3616 человек в бывшую Югославию, Боснию и Герцеговину, Грузию, Косово;

4) назначение выборов Президента РФ. Совет Федерации должен назначить выборы на первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент РФ. Срок от времени назначения до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев. При досрочном прекращении полномочий Президента РФ Совет Федерации назначает досрочные выборы (не позднее чем через три месяца), что и имело место в результате отставки Б.Н. Ельцина 31 декабря 1999 г. (выборы были назначены на 26 марта 2000 г.). Во всех случаях, если Совет Федерации не назначит выборы, их назначает Центральная избирательная комиссия;

5) отрешение Президента РФ от должности. Это постановление принимается 2/3 голосов Совета Федерации после получения из Государственной Думы принятого 2/3 голосов постановления о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключения Верховного Суда. Совет Федерации на своем заседании принимает решение о направлении этих документов в Конституционный Суд, а затем принимает решение;

6) назначение на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» 1996 г. (с поправками) и Регламентом Совета Федерации 2002 г. последний назначает председателя, его заместителей и членов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Что же касается Конституционного Суда, то Совет Федерации назначает только членов, а Председателя, его заместителей и судью-секретаря Конституционный Суд избирает сам тайным голосованием из состава назначенных судей. Кандидатуры для назначения судебных органов представляет Совету Федерации Президент РФ или по его поручению полномочный представитель Президента РФ в палате. Назначение происходит путем тайного голосования в палате. Назначенным считается лицо, получившее большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации. Если оно не будет получено, Совет Федерации образует

группу из своих членов для проведения консультаций с Президентом или поручает такие консультации председателю Совета Федерации. С 2002 г. Совет Федерации назначает также 10 представителей общественности в Высшую квалификационную коллегия судей;

7) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ. Кандидатура представляется Президентом РФ (по его поручению). При тайном голосовании для назначения необходимо большинство голосов от общего состава Совета Федерации, в ином случае должна быть представлена новая кандидатура (Президент РФ назначал и.о. Генерального прокурора и неоднократно представлял его на утверждение, но безуспешно). В 1999 г. Президент РФ временно отстранил Генерального прокурора от исполнения обязанностей, но Совет Федерации, трижды рассматривая представление Президента РФ об освобождении Генерального прокурора от должности, не принял такого решения (принял при представлении в четвертый раз в 2000 г.). В соответствии с Федеральным законом о прокуратуре (в редакции 1999 г.) Совет Федерации также назначает и освобождает от должности заместителей Генерального прокурора;

8) назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. Председатель и шесть аудиторов (всего их 12) назначаются на 6-летний срок. Председатель Счетной палаты должен иметь опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов. Он и его заместители не могут быть в родственных отношениях с Президентом РФ, председателями Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства и еще с рядом должностных лиц. Порядок назначения аналогичен предыдущему. Председатель Счетной палаты, его заместители, аудиторы могут быть досрочно освобождены от должности голосами 2/3 общего состава Совета Федерации (половина аудиторов, назначаемых Государственной Думой, освобождается досрочно ею в таком же порядке). Остальные случаи досрочного освобождения связаны с достижением 65-летнего возраста, признания судом невменяемым.

Счетная палата ежеквартально представляет Совету Федерации отчет о ходе исполнения федерального бюджета (это же делается по отношению к Государственной Думе), общие отчеты о работе, отчеты о результатах проверок. Совет Федерации, обсуждая эти отчеты, констатировал, что Правительство недостаточно реагирует на материалы проверок Счетной палаты, а аппарат Счетной палаты иногда используется для лоббирования частными группами и некоторыми фракциями в Государственной Думе;

9) ратификация и денонсация международных договоров и международная деятельность. Законы о ратификации международных договоров, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Они рассматриваются и принимаются по общей процедуре. Совет Федерации рассматривает

различные вопросы внешней политики, принимает заявления и обращения (правда, в меньшем количестве, чем Государственная Дума). С соответствующими комитетами и комиссиями Совета Федерации согласовывается назначение дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях. Вопросы международного сотрудничества решаются обычно по согласованию с Государственной Думой;

10) назначение на должность и освобождение от должности части членов (5 из 15 человек) Центральной избирательной комиссии. Эти лица назначаются на 5-летний срок из числа кандидатур, предлагаемых законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Эта процедура является довольно сложной, включает несколько этапов, рейтинговое голосование и голосование по назначению (большинством голосов списочного состава Совета Федерации). Голосование по каждой кандидатуре производится отдельно. Если не будут получены голоса, необходимые для утверждения всех пяти кандидатов, предлагаются новые кандидатуры. Прежние кандидатуры вторично не рассматриваются (в 1995 г. Совет Федерации прямо отверг такую попытку). Досрочное освобождение членов ЦИК от должности происходит тайным голосованием. Необходимо большинство голосов от общего состава Совета Федерации;

11) Совет Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд с запросами: о соответствии Конституции законов и иных нормативных актов; не вступивших в силу международных договоров; о толковании Конституции РФ; в связи с процедурой импичмента Президенту РФ. В большинстве случаев такие запросы должны делаться от имени Совета Федерации, в ряде случаев — от имени его руководителей, представителей хотя бы одного субъекта Федерации, 10 членов, пятой части членов Совета Федерации.

Порядок деятельности Совета Федерации. Поскольку Совет Федерации — бессрочно действующий орган (его состав обновляется в текущем порядке по мере избрания и назначения новых членов от субъектов РФ), то в данном случае не применяется понятие первого (организационного, конститутивного) заседания, как это бывает в Государственной Думе после выборов, хотя и в Совете Федерации быва<sup>ю</sup>т заседания, на которых обновляется его руководство, заменяются председатели комитетов, избираются председатели вновь созданных комитетов и т.д.).

Совет Федерации собирается на весеннюю (25 января — 15 июля) и осеннюю (16 сентября — 31 декабря) сессии. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания комитетов и комиссий палаты, парламентские слушания, проводятся Дни Совета Федерации в субъектах РФ, члены Совета Федерации работают в субъектах РФ (для этого им предоставляется до 10 дней в месяц). Заседания Совета Федерации, на которых он одобряет (не одобряет) законы, принятые Государственной Думой, решает другие вопросы, проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Совет Федерации заседает в своей резиденции в Москве, на ул. Большая Дмитровка, 14, но могут проводиться и выездные заседания (проводилось

заседание в Санкт-Петербурге). Вне своей резиденции Совет Федерации работает также во время совместных заседаний с Государственной Думой, для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений глав иностранных государств (ст. 108 Конституции РФ), которые проводятся в Кремле.

Заседания правомочны в присутствии более половины членов Совета Федерации (проводится регистрация, перед голосованием может проводиться дополнительная регистрация). Заседания бывают очередными (в соответствии с графиком работы) и внеочередные, которые могут созываться по предложению Президента РФ, Председателя Совета Федерации, комитета или постоянной комиссии (по вопросам, отнесенным к их ведению), либо по предложению не менее одной трети от общего (списочного) числа членов Совета Федерации. Предложение комитета, комиссии также должно быть поддержано не менее одной пятой от списочного числа членов Совета Федерации. Инициаторы созыва внеочередного заседания должны представить в Совет Федерации обоснование для этого, проект повестки дня, проекты актов, которые могут быть приняты, и др.

Заседания Совета Федерации — открытые. Закрытые заседания проводятся по предложению Президента РФ, Председателя Правительства РФ, лица, председательствующего на заседании палаты, комитета, комиссии, группы членов Совета Федерации (не менее 25 человек). Без специального приглашения на открытых и закрытых заседаниях вправе присутствовать депутаты Государственной Думы, члены Правительства, члены Конституционного Суда РФ, судьи Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда и др. Представители средств массовой информации могут присутствовать на открытых заседаниях при условии их аккредитации в Совете Федерации. На заседаниях запрещается использование средств телефонной связи, радиосвязи, на закрытых заседаниях также средств фото- и видеотехники, звукозаписи.

Работа ведется на русском языке, но по заявлению, сделанному заранее, можно выступать на языках народов РФ (делается перевод на русский язык). На заседаниях возможны следующие основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово докладчика, заключительное слово содокладчика, выступление кандидата на выборную должность, выступления в прениях, по обсуждаемой кандидатуре, по мотивам голосования, по порядку ведения заседания, возможны предложения, справки, информация, заявление, обращение и др. Регламент устанавливает продолжительность каждого из этих видов выступлений (в диапазоне от одной минуты (выступление по мотивам голосования) до 15 минут (доклад)). Нельзя выступать без разрешения председательствующего, отклоняться от темы, употреблять грубые выражения, призывать к насильственным действиям. В случае нарушений председательствующий делает предупреждение, а при повторении — отключает микрофон. Члены Совета Федерации вправе распространять на заседании материалы, подписанные ими и относящиеся к обсуждаемым вопросам.

Для участия Совета Федерации в управлении государством важное значение имеет «правительственный час». Он проводится в первый день очередного заседания Совета Федерации в 12 часов 30 минут. На нем заслушиваются не более двух вопросов. Вопросы формулируются заранее в письменном виде, а подготовка проведения «правительственного часа» возлагается на какой-либо комитет (постоянную комиссию). Для ответа на вопросы могут быть приглашены члены Правительства РФ, Генеральный прокурор, Председатель Центрального банка, Председатель Центральной избирательной комиссии, руководители других федеральных органов, органов субъектов Федерации и местного самоуправления. Решение о приглашении принимается большинством голосов от общего состава Совета Федерации. Инициатор приглашения может выступить по ответу (не более 5 минут). Членами Совета Федерации могут быть заданы дополнительные вопросы устно, прения по ним не открываются.

По итогам ответов Совет Федерации может принять постановление, обращение, рекомендации (в том числе в форме выписки из протокола) к Президенту РФ, Правительству РФ, дать поручение Счетной палате, комитету Совета Федерации или решить учесть информацию. Совет Федерации не может принимать решения о вотуме доверия или недоверия Правительству или членам Правительства. Ежегодно в рамках «правительственного часа» рассматриваются около 10 вопросов, в большинстве о проблемах экономического и социального развития страны.

Совет Федерации по вопросам своего ведения может проводить открытые и закрытые парламентские слушания. Они имеют своей целью привлечь внимание палаты, органов государства, а иногда и общественности страны к актуальным проблемам, содействовать выработке позиции палаты по этим вопросам. Парламентские слушания в Совете Федерации проводятся по инициативе Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитетов, комиссий, группы членов Совета Федерации не менее 15 человек. Организационное проведение слушания возлагается на соответствующий комитет. Члены Совета Федерации, средства массовой информации оповещаются о предстоящих открытых слушаниях не позднее чем за 10 дней. Утверждаются список приглашенных лиц; члены Совета Федерации, полномочный представитель Президента РФ, многие руководители центральных федеральных органов, руководители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ вправе присутствовать на всех слушаниях, в том числе закрытых (например, касающихся вопросов государственной тайны).

Парламентские слушания начинаются кратким вступительным словом председательствующего (обычно заместитель Председателя Совета Федерации или председатель комитета Совета Федерации), затем выступает представитель комитета, ответственного за проведение слушаний, или приглашенное для доклада лицо, после чего слово для выступления имеют члены Совета Федерации, приглашенные лица. Могут быть заданы вопросы докладчику, приглашенным экспертам. По результатам слушаний могут быть

приняты рекомендации и иные документы, утверждаемые Советом Федерации, Советом палаты либо комитетом, ответственным за слушания. Обязательного характера эти решения не имеют. Ежегодно проводится около 15 парламентских слушаний.

Комитеты Совета Федерации проводят также «круглые столы», конференции, семинары по актуальным вопросам.

Принятие решений Советом Федерации осуществляется путем открытого или тайного голосования с использованием электронной системы или бюллетенями. Открытое голосование может быть поименным (каждый член Совета Федерации заявляет, за какое предложение он голосует). По существу обсуждаемых вопросов решение считается принятым, если за него голосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации. По некоторым вопросам (поправки к Конституции, отрешение Президента от должности и др.) требуется квалифицированное большинство (2/3 или иное) голосов. По процедурным вопросам (в том числе о выборе способа голосования) решение принимается голосами более половины членов Совета Федерации, присутствующих на заседании, но не менее 46 (с 1999 г.). Голосование может быть также количественным, рейтинговым, альтернативным. Количественное представляет собой выбор варианта: «за», «против», «воздержался». Рейтинговое проводится одновременно по нескольким вопросам (кандидатурам), и результаты их сопоставляются, проходит вариант, собравший больше голосов. Альтернативное голосование — выбор лишь одного варианта из предложенных решений.

Полномочия Государственной Думы и ее участие в управлении государством. Компетенция Государственной Думы определена Конституцией РФ, некоторыми актами текущего законодательства. К ее полномочиям относятся:

1) принятие законов. Это главное полномочие Государственной Думы. Свои важнейшие решения она, как правило, облекает в форму законов;

2) финансовые полномочия. К их числу относятся: ежегодное утверждение государственного бюджета (в отличие от иных законов он принимается в четырех чтениях), единого социального фонда, федеральных налогов и сборов, финансовых законов и др. Государственная Дума утверждает ежегодно отчет Правительства об исполнении государственного бюджета. Принимались также законы об изменении государственного бюджета в ходе его выполнения из-за возникших кризисных условий;

3) дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Государственная Дума должна рассмотреть кандидатуру в течение семи дней со дня внесения ее Президентом РФ или его полномочным представителем в Государственную Думу. Претендент на эту должность должен явиться в Думу и ответить на вопросы депутатов (не более 30 минут). Затем представители фракций и депутатских групп (но не любые депутаты) высказываются «за» или «против» кандидатуры. Решение о даче согласия принимается тайным голосованием или открытым голосованием, если за это выскажется большинство депутатов. Если кандидат будет

отклонен Думой, Президент в течение недели представляет вторую кандидатуру, а если и эта будет отклонена — третью (также в течение недели). После трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы в нее. Конституционный Суд в постановлении 1998 г. указал, что можно трижды представлять не обязательно новые кандидатуры, а одну и ту же кандидатуру. Однако, как представляется, такие поступки будут свидетельствовать или о желании Президента РФ оказать давление на Думу (что и было осуществлено при трехкратном представлении кандидатуры СВ. Кириенко в 1998 г., утвержденной в третий раз), либо о нежелании Президента РФ с ней сотрудничать и добиться ее роспуска;

4) решение вопроса о доверии (недоверии) Правительству. Вопрос о доверии ставит само Правительство (его Председатель). Если решение о доверии не принимается (не получает большинства голосов от общего состава Думы), ставится другое предложение — о недоверии. Если и оно не принимается (не получает такого же большинства), вопрос с обсуждения снимается. Правительство остается. Правительство РФ может ставить вопрос о доверии и вне связи с вопросом о недоверии, по своей инициативе.

Вопрос о недоверии ставится не по инициативе Правительства (как вопрос о доверии), а по инициативе Думы: группы депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа (т.е. 90 человек). Вопрос о недоверии рассматривается Думой в течение недели после его внесения. Председатель Правительства (его заместитель) может выступить в Думе в связи с постановкой вопроса о недоверии, задаются вопросы, происходит обсуждение (преимущественное право на выступление принадлежит представителям депутатских объединений). Постановление о недоверии Правительству может быть принято открытым или тайным голосованием большинством голосов от общего числа членов палаты. В случае выражения недоверия Президент РФ может уволить Правительство в отставку, а может не делать этого. Если в течение трех последующих месяцев будет вынесен второй вотум недоверия, Президент РФ обязан либо уволить Правительство в отставку, либо распустить Думу. Случаев выражения двукратного недоверия не было.

Вопрос о доверии или недоверии относится только к Правительству в целом. Он не может быть поставлен в отношении отдельных министров, хотя Государственная Дума принимала постановления, рекомендуемые Президенту РФ уволить некоторых министров (он этого не делал). На практике постановление о недоверии Правительству РФ было выражено один раз — в 1995 г. (Председатель Правительства В.С.Черномырдин). В ответ Правительство РФ поставило в Думе вопрос о доверии. Отказ в нем мог повлечь роспуск Государственной Думы. Этот вопрос не голосовался. Был достигнут компромисс: если второй раз вопрос о вотуме недоверия по предварительным подсчетам не наберет необходимого числа голосов,



Правительство РФ отзывает из Думы свое предложение о доверии. Так и произошло;

5) назначение на должности и освобождение от должностей некоторых высоких должностных лиц (Председателя Центрального банка РФ, Председателя Счетной палаты и половины ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека), пятую часть членов Центральной избирательной комиссии. Кандидатура Председателя Центрального банка представляется Президентом РФ, Председатель Счетной палаты и половина ее аудиторов назначаются Государственной Думой по рекомендации ее комитета по бюджету, Уполномоченный по правам человека назначается после рейтингового голосования по кандидатурам, когда часть кандидатов отсеиваются. Для назначения необходимо большинство голосов от общего (списочного) состава Думы. Назначение Уполномоченного по правам человека имело место дважды (в 1994 и 1998 гг.), смещение - один раз (в 1995 г.). После рейтингового голосования назначаются также члены Центральной избирательной комиссии;

6) объявление амнистии. Это полное или частичное освобождение от наказания лиц, совершивших уголовное преступление, замена наказания более мягким, снятие судимости с отбывших наказание. Государственная Дума объявляла амнистию своими постановлениями более 10 раз;

7) выдвижение обвинения против Президента РФ для его отрешения от должности. Предложение о выдвижении обвинения может быть внесено не менее чем третьей частью депутатов (150 человек). Оно должно содержать конкретные указания на признаки преступления. Далее избирается специальная комиссия (15 членов), ее председателя избирает Государственная Дума путем открытого голосования. Члены комиссии избираются общим списком по представлению депутатских объединений (они должны быть представлены в комиссии пропорционально). Специальная комиссия проверяет обоснованность обвинения (истребует материалы, приглашает на свои заседания различных лиц, привлекает экспертов и т.д.) и формулирует обвинение. Затем представитель комиссии делает доклад на заседании Государственной Думы. Решение о выдвижении обвинения должно быть принято Думой 2/3 голосов. В мае 1999 г. обвинение было выдвинуто против Президента РФ Б.Н.Ельцина, но ни один из пяти пунктов не получил 2/3 голосов;

8) внешнеполитические полномочия. Государственная Дума рассматривает внешнеполитические вопросы в связи с обращениями Президента РФ, докладами Правительства, по инициативе комитетов палаты, по собственной инициативе. Она принимает много обращений и заявлений, выражающих позицию Думы по различным международным вопросам, по вопросам внешней политики РФ;

9) обращение в Конституционный Суд. Государственная Дума от своего имени или по крайней мере пятая часть депутатов вправе обращаться с запросами в Конституционный Суд о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета

Федерации, Правительства, нормативных актов субъектов РФ и некоторых других правовых документов.

Порядок деятельности Государственной Думы. Основные полномочия Государственная Дума осуществляет на пленарных заседаниях во время сессий (весенней — с 12 января по 20 июня и осенней — 1 сентября — 25 декабря). На практике, поскольку депутаты не успевали завершить рассмотрение законопроектов, сроки сессий часто продлевались (например, в 2001 г. до 14 июля). Заседания палаты открыты, они освещаются средствами массовой информации. Решение о закрытом заседании принимается большинством голосов от общего числа. На открытых и закрытых заседаниях могут присутствовать Президент РФ, полномочный представитель Президента в Государственной Думе, члены Совета Федерации, члены Правительства и др. Статс-секретари (заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти), представляющие свои министерства и ведомства, могут присутствовать на открытых заседаниях, а на закрытых — по специальным пропускам. На заседаниях ведутся протоколы и стенограммы, при открытом заседании они публикуются.

Сессия складывается из разных форм деятельности палаты: пленарных заседаний, заседаний Совета Государственной Думы, заседаний комитетов и комиссий, работы депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях и депутатских группах, а также с избирателями. Все эти мероприятия расписаны парламентом по дням недели, существует график.

Первоочередному рассмотрению на заседании подлежат вопросы, включенные в повестку дня, но не рассмотренные на предыдущем заседании; послания Президента РФ; законопроекты, внесенные Президентом РФ или Правительством РФ в качестве срочных; проекты федеральных законов о бюджете и бюджетной системе; о доверии Правительству и др.

Помимо обсуждения законопроектов, порядка дня на заседаниях Думы осуществляются другие мероприятия, о которых говорилось выше: вопросы и запросы депутатов, парламентские запросы (от имени палаты), «правительственный час», рассматривается вопрос о доверии и недоверии Правительству, есть час заявлений депутатов, проводятся парламентские слушания и др.

Виды законов и понятие законодательного процесса. Существует три вида законов Российской Федерации: федеральные законы (обыкновенные законы), федеральные конституционные законы и законы о поправках к Конституции РФ. Обыкновенные законы принимаются по широкому кругу вопросов (например, законы о противодействии политическому экстремизму или об обороте сельскохозяйственных земель 2002 г.). Конституционными законами в России называются те, принятие которых предусмотрено Конституцией РФ по определенным вопросам, они детализируют конституционные положения (например, о референдуме, о Правительстве РФ, о Конституционном Суде РФ и др.). Конституционные законы принимаются большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего

числа депутатов Государственной Думы. Содержание законов о поправках видно из их названия. Они (кроме поправок к главам 1, 2 и 9, которые не могут быть приняты), принимаются по процедуре конституционных законов, но затем подлежат одобрению органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ. Все три вида законов принимаются по разным процедурам, которые объединяются термином «законодательный процесс».

Законодательный процесс — это система действий в парламенте, завершающаяся принятием или отклонением закона. Принятие закона состоит из шести стадий: 1) законодательная инициатива; 2) подготовка законопроекта к рассмотрению на пленарном заседании Думы; главное в этой стадии — обсуждение законопроекта в комитетах и других органах палаты; 3) обсуждение законопроекта на пленарном Заседании Думы; 4) принятие (или отклонение) закона Думой; 5) рассмотрение закона и одобрение (или неодобрение) Советом Федерации<sup>1</sup>; 6) промульгация (подписание, санкционирование и обнародование закона Президентом РФ) или отклонение закона главой государства. Если Совет Федерации не одобрит закон, возможны две дополнительные стадии: 1) создание и работа согласительной комиссии палат (наиболее обостренными были заседания согласительной комиссии палат летом 2000 г. по вопросу об изменении порядка формирования Совета Федерации); 2) повторное принятие закона Государственной Думой либо простым большинством (если Дума согласилась с предложениями Совета Федерации), либо двумя третями голосов (если не согласилась). Примером является преодоление вето Совета Федерации более чем 2/3 голосов Думы 19 июля 2000 г. по вопросу о праве Президента РФ смещать с должности глав исполнительной власти субъектов Федерации при определенных условиях (нарушение федеральной Конституции и законов и отказ исправить это). Стадии рассмотрения в Совете Федерации может не быть, если принятый Госу-

<sup>1</sup> Совет Федерации редко ие одобряет законы, принятые Государственной Думой, но в 2002 г. это было неоднократно.

дарственной Думой закон не подлежит обязательному рассмотрению в нем (ст. 106 Конституции) или если в течение 14 дней законопроект не был рассмотрен в Совете Федерации (Конституционный Суд истолковал эту норму так: 14 дней исчисляются не с момента поступления закона из Думы в Совет Федерации, а с момента начала рассмотрения его в Совете Федерации).

Дополнительные две стадии появляются в законодательном процессе и при использовании Президентом РФ права вето: 1) принятие предложений Президента Думой и принятие закона в новой редакции; 2) преодоление вето 2/3 голосов (от общего числа) в каждой палате и обязательная промульгация закона Президентом в этом случае.

Таким образом, в разных ситуациях число и характер стадий законодательного процесса могут быть неодинаковыми.

Законодательная инициатива. Это право внести законопроект (письменный текст), которому соответствует обязанность парламента его рассмотреть (при рассмотрении можно сразу отвергнуть). Такое право имеют

только субъекты законодательной инициативы (предложения других лиц и органов можно представить или переслать в Федеральное Собрание, но это не влечет обязанности их рассмотреть). Законопроект вносится в Государственную Думу (Совет Федерации, если желает предложить законопроект, тоже вносит его в Думу), он обсуждается и принимается Думой. Только после этого он поступает в Совет Федерации.

Субъектами права законодательной инициативы являются: Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации. Эти органы и лица имеют право законодательной инициативы в широком объеме (исключая законопроекты о поправках к Конституции). Частичную законодательную инициативу (по вопросам их ведения) имеют Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд.

При внесении законопроекта в Думу должны быть представлены: пояснительная записка; текст законопроекта; перечень актов федерального законодательства, которые утрачивают силу или должны быть изменены в связи с принятием данного закона; финансово-экономическое обоснование (если закон потребует затрат); заключение Правительства РФ (если вносятся законопроекты по вопросам налогов, государственных займов и другие законопроекты финансового характера). На практике на такое заключение законопроект направляет Совет Государственной Думы.

Подготовка законопроекта к рассмотрению. Совет Государственной Думы назначает ответственный за законопроект комитет и включает проект в программу работ (на сессию или в календарь на месяц). Одновременно законопроект направляется \*в комитеты и комиссии Государственной Думы, в депутатские объединения, Президенту РФ, в Совет Федерации, в Правительство (при необходимости — в Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд), а если законопроект относится к предметам совместного ведения Федерации и субъектов — в законодательные органы субъектов. Если более трети субъектов РФ высказываются против законопроекта, он не обсуждается, а возвращается на доработку. Если поступают альтернативные проекты по одному и тому же вопросу (а это бывает часто, иногда до 13 проектов), они предварительно изучаются в комиссиях, за основу принимается один, остальные используются в качестве поправок, дополнений.

Подготовленный для первого чтения в Государственной Думе проект направляется в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение на пленарном заседании. Одновременно он рассылается Аппаратом Государственной Думы Президенту РФ, Совету Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, инициатору законопроекта.

Обсуждение законопроекта. На пленарном заседании обычно бывает три чтения (некоторые из них могут быть соединены), при обсуждении проекта государственного бюджета — четыре.

В первом чтении на пленарном заседании обсуждается концепция законопроекта, его актуальность, практическая значимость, дается оценка его соответствия Конституции РФ. Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта (депутата, представителя соответствующего органа и др.). Затем следует содоклад представителя ответственного комитета. Далее по решению Думы возможны ответы на вопросы, затем следуют выступления (предложения, замечания) депутатских объединений, депутатов, полномочных представителей Президента и Правительства РФ в Государственной Думе, других лиц, приглашенных на обсуждение. По результатам обсуждения Дума путем голосования может принять законопроект в первом чтении и продолжать работу над ним (прежде всего, что делает инициатор и ответственный комитет, учитывающие замечания), может сразу принять его как закон, а может отвергнуть. В последнем случае законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит. После первого чтения законопроект, если он принят, рассылается в субъекты Федерации. Если более трети законодательных собраний субъектов РФ выскажутся против законопроекта, он не допускается до второго чтения, а создается согласительная комиссия Думы с представителями субъектов РФ.

Для второго чтения ответственный комитет вносит в проект поправки, составляет три таблицы поправок: рекомендуемых к принятию, к отклонению, и поправки, по которым комитетом не принято решений. Материалы представляются в Совет Государственной Думы, он назначает второе чтение.

На втором чтении сначала обсуждаются поправки, рекомендуемые комитетом к принятию, затем — к отклонению, наконец, таблица поправок, в отношении которых комитет не принял решения. Если возникает дискуссия, обсуждается каждая поправка. После голосования по поправкам голосуется предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если проект не получил большинства голосов, он не считается отклоненным, а возвращается на доработку в комитет.

Третье чтение назначается Советом Государственной Думы для принятия законопроекта в качестве закона в целом. Предварительно текст направляется тем же органам и лицам, что и при подготовке первого и второго чтений. В ходе третьего чтения не допускается обсуждение закона в целом, его статей, внесение поправок. Возможны редакционные уточнения. В исключительных случаях может быть поставлен вопрос о возвращении ко второму чтению.

Государственная Дума может провести три чтения в один день, если предлагается бесспорный и срочный законопроект. Так были приняты поправки к закону о военной службе.

Рассмотрение закона в Совете Федерации. Государственная Дума все принятые ею законы направляет в Совет Федерации. Некоторые из них подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (законы по вопросам федерального бюджета и некоторым другим финансовым вопросам, международных договоров, государственной границы и др.).

Другие законы не подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Они могут им рассматриваться, а могут не рассматриваться. Но если по истечении 14 дней после их получения в Совете Федерации он не приступил к их рассмотрению, такие законы считаются принятыми окончательно Государственной Думой и могут быть направлены ею после истечения 14 дней на подпись Президенту РФ. Такие факты имели место.

Преодоление разногласий, возникших при отклонении федеральных законов Советом Федерации. При отклонении федерального закона Советом Федерации у Государственной Думы есть несколько возможностей: 1) принять вторично закон в прежней редакции, но требуется 2/3 голосов; 2) принять закон большинством общего числа голосов с изменениями, предложенными Советом Федерации (нужно учесть все изменения), а затем закон принимается Советом Федерации; 3) принять закон при частичном учете замечаний Совета Федерации большинством голосов и вновь направить в Совет Федерации; 4) создать согласительную комиссию на паритетных началах (из равного числа представителей Государственной Думы и Совета Федерации), в ее состав могут входить также работники аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы для преодоления разногласий по спорным положениям закона. Решения комиссии принимаются не большинством всех участников комиссии, а путем отдельного голосования представителей Государственной Думы и Совета Федерации открытым голосованием. В протоколе фиксируются: достигнутые соглашения, имеющиеся разногласия, предложения по их преодолению, невозможность преодоления разногласий данным составом комиссии (это имело место в 2000 г.). Государственная Дума при повторном рассмотрении закона рассматривает только предложения комиссии (и никакие другие), может их принять, отклонить. Принятый Думой закон в редакции согласительной комиссии передается в Совет Федерации. Если Дума не приняла закон в редакции согласительной комиссии и не согласна с предложениями Совета Федерации, она может принять его только 2/3 голосов (это имело место). Таким образом, Дума может все-таки одна, без Совета Федерации, преодолев его вето, принять обыкновенный (не конституционный) закон. Совет Федерации без участия Думы принять закон никогда не может.

Промульгация (обнародование) закона. Принятый парламентом закон (в том числе только Государственной Думой, например, при преодолении вето Совета Федерации) направляется Президенту РФ для опубликования (т.е. официального издания в печатном органе) и обнародования (в других средствах массовой информации). Президент может подписать или в течение 14 дней со дня поступления к нему закона отклонить его (президентское вето). Президент РФ отклоняет законы довольно часто по разным причинам (противоречия Конституции РФ и ранее принятым законам (без изменения их), плохая редакция закона, его неясность, несогласие с отдельными положениями закона и т.д.). Конституционные законы и законы о поправках к Конституции Президент РФ отклонять не вправе, так как они приняты уже

2/3 голосов и как бы заранее преодолели президентское вето. Если Президент подписал закон, то он в течение максимум семи дней должен быть опубликован, неопубликованные законы применению не подлежат.

Если закон Президентом РФ отклонен, возможны следующие последствия: 1) президентское вето преодолевается 2/3 голосов в каждой палате; если хотя бы одна из них не соберет такого числа голосов, закон не принят; 2) палаты принимают предложения Президента РФ, и тогда закон принимается простым большинством голосов и идет на подпись Президенту РФ; 3) палаты учитывают некоторые предложения Президента, принимают закон простым большинством голосов, он идет на подпись к президенту, который решает: согласиться с исправленным текстом или вновь отклонить его; 4) если одна из палат пришла к решению не преодолевать вето, не принимать предложения Президента, а разрабатывать законопроект в новой редакции, законодательный процесс начинается снова.

Парламент РФ принимает в год иногда более сотни законов, иногда — множество десятков (иногда это поправки частного характера к действующим законам).

Законодательный процесс занимает большую часть времени в работе парламента, но его деятельность не исчерпывается этим. Как говорилось, парламент формирует многие другие высшие органы государства, активно занимается международными делами. Важнейшей частью деятельности парламента является контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Формы такого контроля в разных странах неодинаковы. В России возможен вотум недоверия Правительству РФ (но не отдельным министрам), отказ в доверии, Правительству РФ (если оно само ставит вопрос о доверии). Эти формы могут быть использованы только Государственной Думой, но не Советом Федерации. Обе палаты могут использовать парламентские слушания, когда обсуждается какой-либо важный вопрос жизни общества с приглашением на слушания различных должностных лиц, экспертов (обязательные решения на слушаниях не принимаются, возможны лишь рекомендации); «парламентский час» с приглашением министров для информации (обязывающие министров решения приниматься не могут); парламентский и депутатский запрос. Используется контрольная деятельность органов, созданных парламентом (Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека) и др.

### **Тема 3. Конституционно-правовые и организационные основы деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (2 часа)**

*1. Правовые основы статуса исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.*

*2. Общие принципы организации и деятельности исполнительных органов государственной власти.*

*3. Основные направления административной реформы в Российской Федерации.*

*4. Система органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.*

*5. Правительство субъекта федерации и его аппарат.*

Принятые парламентом законы, указы главы государства, решения судов необходимо исполнять. Для этого создаются специальные органы исполнительной власти. Они ведут огромную повседневную работу по исполнению правовых актов, проводят организационные и иные мероприятия (например, в соответствии с законом о государственной границе создают систему ее охраны, законодательство о массовых демонстрациях требует от исполнительных органов устанавливать маршрут движения, закон о партиях — вести реестр политических партий и т.д.). Делая это, они применяют распоряжения, сами издают правовые акты (в том числе нормативные) в пределах своих полномочий. Поэтому нередко говорится об исполнительно-распорядительной деятельности.

Конституция РФ гласит: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации». Правительство РФ не единственный, а высший орган исполнительной власти. Исполнительную власть Федерации — федеральную исполнительную власть осуществляют многие другие органы, в том числе центральные органы исполнительной власти, министерства и ведомства и их делегатуры (управления, отделы на местах), нижестоящие административные федеральные органы, но они действуют в конечном счете по поручению Правительства (некоторые органы — Президента РФ). В отдельных субъектах РФ существуют свои правительства (Татарстан, Москва, Нижегородская область, Ставропольский край и др.), в других исполнительной властью наделены главы администраций (президенты республик в составе РФ, губернаторы и др.), иногда — администрация субъекта Федерации, возглавляемая губернатором. Они осуществляют исполнительную власть субъекта Федерации. Вместе с тем, согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, в пределах ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов все органы исполнительной власти (федеральные и субъектов РФ) «образуют единую систему органов исполнительной власти». По указанным предметам ведения эти органы находятся в иерархическом соотношении, образуют исполнительную вертикаль. Конституции республик в составе РФ, уставы других субъектов РФ воспроизводят положение Конституции РФ о единой системе исполнительной власти (Калмыкия, Московская область и др.). В результате создается хотя и сложная, но целостная система органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти Федерации и ее субъектов находятся в тесной «организационно-правовой» связи. Федеральное правительство координирует работу органов исполнительной власти субъектов РФ, а федеральные министерства и ведомства взаимодействуют с аналогичными структурами в системе исполнительной власти субъектов. Единство исполнительной власти, однако, не является абсолютным. Поэтому



конституции и уставы субъектов РФ иногда уточняют: органы исполнительной власти субъекта входят в единую систему в части осуществления полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 53 Устава Оренбургской области), так как исключительные полномочия РФ (предметы ведения) осуществляют федеральные органы, а исключительные полномочия субъекта РФ (предметы ведения) — органы субъекта. Федеральные исполнительные органы не могут выходить за эти рамки и нарушать предусмотренные Конституцией РФ права ее субъектов (их исключительные полномочия в форме «остаточной» компетенции). В сфере исключительных полномочий субъектов РФ необходимое единство действий органов исполнительной власти обеспечивается не директивными указаниями федеральных органов, а в результате реализации принципа верховенства федерального права, верховенства Конституции РФ.

Все органы и должностные лица огромного аппарата исполнительной власти, осуществляющие ее на основе делегирования от Правительства РФ (в определенных случаях — от Президента РФ) или от других высших органов государственной власти в субъектах РФ (в сфере исполнительной власти субъектов РФ), должны действовать на основе закона и в соответствии с указаниями вышестоящих органов. Вместе с тем они обладают дискреционными полномочиями: правом принимать решения по своему усмотрению, но в пределах закона.

Правительство РФ состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Министрами являются не только лица, возглавляющие министерства. Главы некоторых федеральных ведомств (например, Федеральной службы безопасности) тоже имеют ранг федерального министра и входят в состав Правительства РФ с правом решающего голоса на его заседаниях.

Правительство — орган коллегиальный. Свои решения оно принимает на заседаниях (возможны и другие формы, о которых говорится ниже, но важные решения принимаются только на заседаниях). Поскольку Правительство РФ представляет собой коллектив, то возможно принятие им решений большинством голосов (это часто бывает за рубежом, особенно в коалиционных правительствах нескольких партий). Юридически Председатель Правительства РФ (премьер-министр) — первый среди равных, но на практике голосование проводится очень редко. Мнение премьер-министра имеет решающее значение. К тому же министры назначаются Президентом РФ после заслушивания мнения премьера и во многом зависят от него.

Структуру Правительства, его персональный состав определяет Президент РФ при консультациях с назначенным ранее Председателем Правительства. В ходе консультаций возникают разные мнения (особенно это относится к персональному составу), но решающее значение имеет слово Президента РФ.

Председатель Правительства ведает организацией работы Правительства, представляет Правительство внутри и вне страны, ведет

заседания Правительства, подписывает акты Правительства, представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, назначении и освобождении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, наложении на них дисциплинарных взысканий (взыскания налагает Президент РФ). Председатель Правительства распределяет обязанности между своими заместителями. Он обязан систематически информировать Президента РФ о работе Правительства.

Заместители Председателя Правительства участвуют в выработке и реализации политики Правительства, подготовке и исполнении его решений, координируют и контролируют работу групп министерств.

Федеральные министры участвуют в подготовке решений Правительства, их принятии, исполняют их, руководят соответствующими федеральными органами исполнительной власти. В некоторых составах Правительства РФ были и есть «министры без портфеля» (как правило, один), если они имели звание «федеральный министр». Если они не имеют такого звания (теперь — министр РФ по вопросам социально-экономического развития Чечни, министр РФ по национальным отношениям), то в состав Правительства не входят, на заседаниях присутствуют по приглашению с правом совещательного голоса. Они не руководят какими-то министерствами, другими органами исполнительной власти, а в основном оказывают помощь Председателю Правительства, выполняют его поручения, а главное, занимаются координационной работой в сфере своей деятельности.

Наряду с федеральными министерствами есть также другие центральные органы государственного управления. Их обобщенно называют ведомствами. Это государственные комитеты (например, Государственный таможенный комитет), федеральные службы (Федеральная служба безопасности), федеральные агентства (Российское агентство по обычным вооружениям), федеральные комиссии (Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг), федеральные надзоры (Федеральный горный и промышленный надзор), иные органы, например, Главное управление специальных программ Президента РФ. Их руководители могут входить в состав Правительства, если имеют ранг федерального министра (например, директор Федеральной службы безопасности), а чаще — не имеют ранга министра и не входят в Правительство (например, руководители Федеральной пограничной службы, Российского авиационно-космического агентства, Государственного комитета по рыболовству, Федерального надзора по ядерной и радиационной безопасности).

В заседаниях Правительства по приглашению его Председателя могут участвовать руководители других центральных органов, приглашенные лица. Однако они имеют лишь совещательный голос и не участвуют в принятии решений.

В составе Правительства действует более специализированный орган — президиум Правительства, в который входят Председатель Правительства,

его заместители, иногда — некоторые ведущие министры, а также руководитель аппарата Правительства. Конкретный состав президиума Правительства определяется постановлением Правительства. Президиум вправе принимать решения от имени Правительства по некоторым вопросам.

Из состава членов Правительства образуются также комиссии и советы, объединяющие группу министров, близких по профилю работы (комиссии по внешней политике, по экономике, по координации соглашений о разделе продукции, по вопросам Содружества Независимых Государств и др.). Есть межведомственные комиссии (например, по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных производителей). Иногда создаются временные комиссии (например, Комиссия по оперативным вопросам, в кризисных условиях создавался оперативный штаб Правительства для стабилизации экономического положения). Председателем некоторых наиболее важных комиссий может быть Председатель Правительства, другими руководят его заместители.

Порядок формирования Правительства РФ. Процедура формирования Правительства начинается с того, что Президент, РФ выбирает по своему усмотрению кандидатуру Председателя Правительства и вносит эту кандидатуру на рассмотрение Государственной Думы для получения согласия. Государственная Дума рассматривает представленную кандидатуру в течение недели. Согласие Думы выражается тайным или открытым голосованием, необходимо получить большинство голосов от общего состава. После трехкратного отклонения представленных кандидатур (кандидатуры) Президент назначает Председателя Правительства по своему усмотрению, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы в Думу. На практике имело место согласие Думы и назначение премьер-министра с первого предложения Президента, было — с третьего (1998 г.), трехкратный отказ не имел места.

После получения согласия Думы Президент РФ назначает Председателя Правительства, который в течение недельного срока представляет ему предложения о структуре Правительства (перечень министерств, ведомств) и, как это сложилось на практике, кандидатуры конкретных лиц. Хотя кандидатуры на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров предлагает премьер-министр, решающее слово принадлежит Президенту РФ. Назначения производит он, издавая указ о составе Правительства РФ.

Прекращение полномочий Правительства РФ. Существуют различные основания прекращения полномочий Правительства, в том числе:

1) оно слагает полномочия перед вновь избранным Президентом РФ в день вступления его в должность. Президент может сохранить прежний состав Правительства, но юридически создается новое Правительство с применением указанных выше процедур;

2) Правительство подает в отставку, о чем объявляет Председатель Правительства. Инициатива отставки исходит от самого Правительства;

3) решение об отставке Правительства может принять Президент РФ по своей инициативе (ч. 2 ст. 117 Конституции РФ), что означает увольнение Правительства в отставку Президентом РФ. Президент РФ отправляет в отставку премьер-министра, но это означает и увольнение всего Правительства;

4) оно может быть уволено в результате двойного вотума Недоверия или однократного отказа в доверии, что происходит путем голосования в Государственной Думе (необходимо большинство голосов от общего состава). Президент РФ обязан объявить об отставке Правительства либо распустить Государственную Думу с назначением

новых выборов. Если Дума отказывает в доверии Правительству по его инициативе, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства либо распускает Думу с назначением новых выборов. Распускать Государственную Думу без назначения даты выборов нельзя;

5) Правительство может прекратить свои полномочия по инициативе Председателя Правительства. Он может подать Президенту РФ заявление о невозможности исполнения своих полномочий (основания могут быть самыми разными: болезнь, ситуация, сложившаяся в Правительстве, и др.). Прекращение полномочий Председателем Правительства одновременно означает отставку Правительства.

Среди перечисленных оснований использовались два: выборы Президента РФ (в том числе досрочные) и увольнение Правительства в отставку в результате увольнения Президентом РФ Председателя Правительства (использовалось в 1998—1999 гг. несколько раз). Дума выражала недоверие Правительству, но лишь однократно, что не повлекло за собой юридических последствий.

Во всех случаях прекращения полномочий Правительства оно по поручению Президента РФ продолжает действовать до создания нового Правительства.

Заместители Председателя Правительства и министры также могут подать в отставку. Она принимается Президентом, уведомлять Государственную Думу не требуется. Президент РФ назначает на место ушедших в отставку новых членов Правительства.

Функции Правительства РФ. Правительство РФ, управляя страной, осуществляет следующие функции. Во-первых, Правительство действует как высший орган исполнительной власти, ему подчинены другие центральные федеральные исполнительные органы государственной власти (за исключением подчиненных непосредственно Президенту РФ) и в конечном счете — все другие федеральные исполнительные органы. Правительству РФ подчинены также исполнительные органы субъектов РФ по вопросам исключительных предметов ведения Федерации и по вопросам совместного ведения Федерации, субъектов РФ. Во-вторых, Правительство РФ обеспечивает координацию и единство деятельности органов исполнительной власти. В том числе оно координирует деятельность министерств и ведомств, непосредственно подчиненных Президенту РФ. В-

третьих, Правительство РФ осуществляет непосредственную управленческую деятельность на территории всей страны. Оно вправе принимать постановления общего характера, обязательные для физических и юридических лиц. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации (ч. 2 ст. 115 Конституции РФ).

Правительство РФ обладает широкими полномочиями в различных сферах общественной жизни. Оно может делегировать исполнение части своих полномочий отраслевым федеральным органам исполнительной власти (министерствам и др.), если эти полномочия не относятся к исключительным полномочиям Правительства. По соглашениям (договорам) с органами исполнительной власти и субъектов РФ Правительство может передавать последним часть своих полномочий, а органы исполнительной власти субъектов РФ — передавать Правительству РФ долю своих полномочий. Однако и то, и другое возможно, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. В течение нескольких лет после принятия Конституции РФ таких соглашений о взаимном делегировании полномочий между различными органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов было подписано более 500. Затем эта практика прекратилась.

Полномочия Правительства РФ закреплены в Федеральном конституционном законе о Правительстве 1997 г. В нем содержится детальный перечень полномочий Правительства по нескольким направлениям, включающий около 80 пунктов.

В сфере обеспечения прав и свобод личности, выполнения гражданином своих конституционных обязанностей, законности и охраны общественного порядка Правительство осуществляет меры, направленные на обеспечение безопасности личности, законности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров и материально-технической базы правоохранительных органов, по обеспечению деятельности органов судебной власти. Правительство не устанавливает своими актами основные права и обязанности граждан, основы законности, порядок деятельности судов. Это делает парламент. Главное направление деятельности Правительства в этой сфере — обеспечительное.

В сфере экономики Правительство осуществляет общее регулирование экономических процессов и управляет государственным сектором экономики, федеральной государственной собственностью. Оно обеспечивает единство экономического пространства, единую финансовую политику, свободу экономической деятельности, прогнозирует социально-экономическое развитие страны, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение и представляет Думе отчет об этом, управляет государственным внутренним и внешним долгом России, принимает меры по защите отечественных товаропроизводителей, охране природы и др. Главное направление

деятельности Правительства в этой сфере — создание условий для функционирования экономики и ее регулирование.

В социальной сфере Правительство обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности, принимает меры по реализации трудовых прав граждан, разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ, обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики, принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия в стране, разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, в том числе обеспечивает поддержку фундаментальной науки, приоритетных направлений прикладной науки, обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования и др. Основным направлением деятельности Правительства в этой сфере является государственная поддержка.

В сфере духовной жизни общества Правительство обеспечивает условия для идеологического плюрализма, оказывает поддержку передовым идеям, но пресекает разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, политический экстремизм. Основными направлениями деятельности Правительства в этой сфере являются стимулирование (по отношению к плюрализму мнений и прогрессивным идеям) и контроль за соблюдением Конституции и законов РФ.

В сфере обороны, государственной безопасности, внешней политики и международных отношений Правительство осуществляет меры по обеспечению обороны и государственной безопасности (эти меры Правительство осуществляет под руководством Президента РФ), организует оснащение вооружением и военной техникой, материальными средствами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и военных формирований, обеспечивает функционирование военного производства. Правительство обеспечивает реализацию внешней политики Российской Федерации, представительство РФ в иностранных государствах и международных организациях, в пределах своих полномочий заключает международные договоры, обеспечивает выполнение международных обязательств России и наблюдает за выполнением международных договоров другими участниками, разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного сотрудничества и др. Основными направлениями деятельности Правительства в данной сфере являются прямое управление и контроль.

Осуществляя свои полномочия, Правительство РФ принимает множество правительственных программ по самым разным вопросам (в сфере образования, здравоохранения, транспорта и т.д.). Они имеют в основном ориентирующий характер, но в них часто содержатся и конкретные обязывающие положения.

Формы деятельности Правительства РФ. Для осуществления полномочий Правительства РФ ему предоставлено право законодательной инициативы по всем вопросам, включая изменение Конституции РФ. Законопроекты, подготовленные от имени Правительства, вносятся в Государственную Думу только по его решению. Лишь Правительство может вносить законопроект о государственном бюджете. В Правительство направляются все законопроекты и поправки к ним, поступающие в палаты Федерального Собрания, и оно вправе направлять в Совет Федерации и Государственную Думу официальные отзывы на рассматриваемые законопроекты и предложения о их изменениях. Эти отзывы Правительства подлежат обязательному оглашению в Совете Федерации и Думе (обычно — на заседаниях соответствующих комитетов, готовящих к слушанию законопроекты).

Правительство имеет право и обязано давать свои заключения на законопроекты, имеющие финансовый характер. Без его заключений такие законопроекты парламент рассматривать и, следовательно, принимать не может. Это относится к законопроектам о введении или отмене налогов, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, ко всем законопроектам, предусматривающим расходы за счет федерального бюджета. Председатель и члены Правительства вправе присутствовать на любых заседаниях палат, их комитетов и комиссий и имеют право быть выслушанными. Им предоставляется слово для первоочередного выступления.

В случае постановки депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации вопросов, касающихся деятельности Правительства, его Председателя, членов, они имеют право получить разъяснения о причинах постановки таких вопросов и должны быть приглашены на обсуждение.

Основные вопросы деятельности Правительства могут быть решены им только коллегиально, на заседаниях. Исключительно на заседаниях Правительства принимаются решения о внесении в Государственную Думу законопроектов, в частности, о представлении в Государственную Думу проекта федерального бюджета и отчета о его исполнении, государственных бюджетов внебюджетных фондов (социального и др.); проектов, связанных с созданием свободных экономических зон, и др. На заседаниях Правительства устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование; определяется объем выпуска (стоимость) государственных ценных бумаг; рассматриваются программы приватизации федеральной государственной собственности; вопросы предоставления дотаций, субсидий, иной поддержки за счет средств федерального бюджета на безвозвратной основе или при сроке возврата более двух лет; рассматриваются вопросы приобретения государством акций, вопросы заключения международных договоров РФ, подлежащих ратификации; принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ; образуется президиум Правительства; принимаются проекты положений о некоторых федеральных министерствах и других

отраслевых федеральных органах исполнительной власти (государственных комитетах, федеральных надзорах и др.); устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов, выполняющих полномочия федеральных министерств и ведомств на местах; утверждаются регламент Правительства и Положение об Аппарате Правительства.

На заседаниях Правительства, как правило, председательствует Председатель Правительства, по его поручению может председательствовать его заместитель. На заседаниях вправе председательствовать также Президент РФ, но на практике это бывало очень редко. Решение на заседаниях Правительства может быть принято голосованием его членов, но голосование проводится крайне редко, если имеется несколько вариантов решения. В этом случае сначала проводится рейтинговое голосование, а затем осуществляется доработка одного-двух проектов, получивших наибольшее число голосов.

В заседаниях Правительства могут участвовать председатели палат Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Счетной палаты, Генеральный прокурор, иные лица, но в случае, если это установлено федеральными законами, или в порядке, определенном самим Правительством. Заседания Правительства могут иметь открытый и закрытый характер. Представителям прессы обычно разрешается присутствовать только в начале открытого заседания, иначе создаются помехи для работы. Материалы к заседанию Правительства, ход их рассмотрения на заседании, протоколы относятся к служебной информации, порядок распространения которой (в том числе через средства массовой информации) регулируется федеральным законом или самим Правительством.

Оперативные вопросы, относящиеся к деятельности Правительства, может решать на своих заседаниях президиум Правительства.

Обычно здесь также председательствует премьер-министр. Президиум принимает обязательные решения от имени Правительства, но любое его решение может быть отменено Правительством.

Как уже говорилось, по проблемам, имеющим межотраслевое (межрегиональное) значение, создаются межведомственные комиссии и советы. Они обсуждают смежные вопросы, вырабатывают проект решения, представляемый Правительству, или рекомендации для министров, входящих в комиссию (совет). Комиссии (советы) не являются органами исполнительной власти. Их рекомендации (если они принимаются) приобретают юридическую силу после издания соответствующих постановлений Правительства или приказов министров.

Акты Правительства РФ и их реализация. Решения, принимаемые на заседаниях Правительства, иногда записываются лишь в протокол заседания и являются протокольными решениями, но чаще оформляются как акты Правительства — постановления и распоряжения. Как правило, постановления имеют нормативный характер, распоряжения —



ненормативный. И те, и другие — акты подзаконные, они издаются на основе и во исполнение Конституции РФ и законов, не могут противоречить им, а также указам Президента РФ. Порядок подготовки проектов постановлений и распоряжений Правительства урегулирован специальным постановлением Правительства. Такие проекты могут вноситься в Правительство его членами, руководителями отраслевых и межотраслевых центральных органов федеральной исполнительной власти (например, ведомствами), а также главами исполнительной власти субъектов РФ. Специфическими актами являются правительственные (государственные) программы, о которых говорилось выше.

Акты министерств и ведомств могут иметь нормативный характер, но если такие акты затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус общественных объединений, имеют межведомственный характер, они подлежат обязательной государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ. Оно проверяет их на предмет соответствия законам, актам вышестоящих органов. Лишь после этого они подлежат регистрации (о чем указывается в самом акте) и обязательному обнародованию (публикуются, в частности, в «Российской газете»). Такие акты имеют форму приказов, постановлений, инструкций, разъяснений о применении того или иного закона, указа Президента РФ, постановления Правительства (в сфере ведения министерства) и подписываются руководителем министерства (ведомства).

Выполняя свои задачи, Правительство РФ действует отнюдь не изолированно от других органов государственной власти, а в тесном контакте с Президентом РФ, указы которого оно обязано исполнять. Правительство взаимодействует с Федеральным Собранием, в котором имеет свое представительство (это статс-секретари министерств — уполномоченные представлять министра и министерство в парламенте). Основная задача представительства — координировать деятельность федеральных исполнительных органов в парламенте. Деятельность Правительства тесно связана с судебными органами. Представитель Правительства есть в Конституционном Суде РФ. Правительство через соответствующие органы и учреждения (министерства юстиции, внутренних дел, их исправительные учреждения, судебных исполнителей и т.д.) обеспечивает исполнение судебных решений.

Реализация актов Правительства РФ, а также его повседневная деятельность обеспечивается государственными служащими. Внутреннюю деятельность Правительства, его текущую работу обеспечивает рабочий Аппарат Правительства, возглавляемый руководителем Правительства РФ. В Аппарате Правительства созданы департаменты и отделы, в которых состоят должностные лица, находящиеся на федеральной государственной службе, и работники вспомогательных служб, не являющиеся чиновниками.

Федеральные отраслевые органы осуществляют контроль за выполнением федерального законодательства в соответствующей области. Они вправе отзываться лицензии, их уполномоченные должностные лица, если

это устанавливает закон, вправе налагать административные взыскания (штрафы и др.). В октябре 2002 г. Министерство по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ в связи с нарушением законов прекратило вещание телерадиокомпаний «Московия» и поставило вопрос о дисциплинарной ответственности руководителей государственной компании «Маяк»<sup>1</sup>.

Выполнение актов Правительства, министерств и ведомств обеспечивается посредством повседневной деятельности различных управляющих органов и должностных лиц. Число «управленцев», растет (это общемировая тенденция, связанная со многими факторами современного развития, увеличением производительности труда в сфере экономики, что создает возможности и ресурсы развивать сферы самого разного обслуживания). Их численность на долю населения в России по сравнению с СССР увеличилась. Надо заметить, однако, что различие между «работающими» и «управленцами» условно и все более стирается. Кроме того, далеко не все управленцы действуют в сфере исполнительной власти, многие звенья управления в образова-

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2002.26 окт.

нии, медицине, на предприятиях и т.д. не относятся к собственно исполнительной власти, эти служащие хотя и находятся на службе в государственных учреждениях, не являются чиновниками. Властное управление реализуется государственным аппаратом исполнительной власти, который составляют должностные лица, работающие в органах государства. Это прежде всего федеральная государственная служба (есть и государственная служба субъектов РФ, создаваемая по предметам совместного с Федерацией ведения и по предметам, отнесенным к ведению субъектов РФ). В различных органах федеральной государственной службы в сфере экономики, социальных отношений, политики, духовной жизни трудится большой отряд государственных служащих. Среди них более 575 тыс. человек находятся на классифицированной государственной службе РФ (в органах законодательной власти — 10,4 тыс., исполнительной власти — 456,1 тыс., судебной власти — 105,7 тыс., в других федеральных органах — 3,4 тыс.)<sup>1</sup>. Им присваиваются категории («А», «Б», «В»), квалифицирующие разряды (действительный государственный советник 1, 2, 3-го класса. Только небольшая часть федеральных государственных служащих (Vio) работает в центре, большинство служит на местах в федеральных территориальных органах министерств и ведомств (управлениях, отделах министерств и ведомств в семи федеральных округах, субъектах РФ, в городах, районах). Не все федеральные министерства и ведомства имеют территориальные органы, например, их не имеет Федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству, а некоторые создают межтерриториальные (для ряда субъектов РФ) органы (например, Федеральный надзор по ядерной и радиационной безопасности). Действует специальный закон о федеральной государственной службе, положения которого относятся не только к государственной службе в сфере исполнительной власти. Другие ветви

власти также имеют государственных служащих определенных категорий и разрядов (аппараты палат Федерального Собрания, суды и др.),

Чиновники несут ответственность перед гражданами и юридическими лицами за причинение вреда при нарушении закона. Суды РФ удовлетворяли иски граждан к министерствам обороны, финансов, внутренних дел<sup>2</sup>.

1 Всего служащих в органах государственной власти и местного самоуправления — 1,1 млн чел. 1 т.е. 8 чел. на 1000 чел. населения, и из них в местном самоуправлении работают более 400 тыс. человек, остальные — на государственной службе субъектов РФ (см. Кадры органов государственной власти. К 200-летию образования министерств. М., 2002. С. 2,5).

2 См.: Российская газета. 2002. 23 мая.

Содержание государственного аппарата во всех странах стоит дорого. В России один чиновник высшей категории «А» (министр, депутат парламента, член Верховного Суда РФ и др.) обходится казне почти в 200 тыс. долл. в год (с учетом расходов на спецтранспорт, спецсвязь, государственные дачи, зарубежные командировки, отдых и т.д.)<sup>1</sup>.

Одно из главных зол чиновничества — бюрократизм. Мировая практика свидетельствует, что противостоять ему могут только развитые институты общества — парламент, суды, независимые средства массовой информации, партии, профсоюзы, другие общественные объединения, использование форм непосредственной демократии, участие граждан в управлении (партиципация). Другое зло — коррупция. По данным антикоррупционного комитета, масштаб вреда, который причиняет коррупция чиновников в России, оценивается в 20 млн долл. в месяц<sup>2</sup>.

#### **Тема 4. Судебная власть в Российской Федерации (2 часа)**

*1. Понятие, признаки и функции судебной власти в РФ.*

*2. Судебные органы РФ: порядок формирования, состав и компетенция*

В различных странах, в том числе в России, действует множество различных юридических органов: органы расследования, прокуратура, адвокатура, нотариат и др. Некоторые из них могут быть только государственными (например, прокуратура), другие имеют и государственный и частный характер (государственные и частные нотариусы). Адвокатура представляет собой самоуправляющуюся общественную организацию. Особое место среди юридических органов занимает суд, есть общественные товарищеские суды, третейские суды, церковные дела рассматривает в качестве суда Священный синод. Однако главную роль в обществе играют государственные суды, представляющие особую ветвь государственной власти — судебную власть. Остальные юридические учреждения и юристы такой властью не обладают. Они либо в той или иной форме сотрудничают с судами, либо входят в подчиненный им аппарат (секретари судебных заседаний, канцелярия суда и др.).

Судебная власть существенно отличается от законодательной и исполнительной. Суд не создает общих правил поведения (законов), как это

делает парламент (исключением являются лишь прецеденты в странах англосаксонского права), он не занимается исполнительной деятельностью. Власть суда имеет конкретный характер. Действуя в особой процессуальной форме (ее значение подчеркивается тем, что нарушение формы процесса может повлечь за собой отмену решения суда, которое в принципе правильно по существу), суд рассматривает и решает конкретные дела: уголовные, в которых он оценивает доказательства совершения преступления и выносит приговор; гражданские, в которых решает имущественный или иной спор между сторонами (физическими и юридическими лицами); административные (как правило? споры между гражданами и органами управления); трудовые (споры между работодателями и работниками) и др. Принимая решения по таким делам, суд разрешает конфликты в обществе, используя государственную власть. Он осуществляет правосудие, обеспечивает господство права, принимая решения в соответствии с законом и внутренним убеждением, сложившимся у судьи, судебной коллегии в процессе рассмотрения дела.

Государственная судебная власть принадлежит не судебному учреждению как таковому, включающему штатный персонал судей, секретарей, работников канцелярии (а в некоторых зарубежных странах — судебных следователей (следственных судей) и прокуроров). Она осуществляется также не судебным органом в целом (например, районный суд), а судебным присутствием, судебным заседанием. Она осуществляется единолично судьей (при рассмотрении незначительных правонарушений) или судебной коллегией, но обязательно действующими в судебном процессе, в форме особой процедуры. Коллегия может состоять из профессиональных судей (не менее трех) либо одного или нескольких судей и определенного числа народных (обычно — двух) или присяжных заседателей (от 5—6 до 24 в разных странах). Гражданские иски рассматриваются обычно коллегией профессиональных судей (мелкие иски — одним судьей), хотя в некоторых штатах США и в гражданских делах участвуют присяжные заседатели. Народные или присяжные заседатели всегда входят в состав суда при рассмотрении существенных уголовных дел, а при рассмотрении дел, влекущих суровое наказание, участвует более широкий состав присяжных (во Франции — три судьи и девять заседателей, в США — один судья и в некоторых штатах по 24 присяжных). Народные заседатели (в ряде стран — заседатели) имеют одинаковые права с судьей, участвуя в постановлении решения, определении наказания. Присяжные в англосаксонских странах принимают лишь решение о виновности (невиновности) и о смягчающих вину обстоятельствах (в некоторых странах), а наказание назначает судья. Он же принимает решение и по гражданскому иску, если дело рассматривается с участием присяжных заседателей (США, Швеция и др.). Такова же разница в положении народных и присяжных заседателей в России.

Положение и роль суда в обществе. Положение суда в обществе весьма противоречиво. С одной стороны, суд, участвуя в управлении обществом и

государством, обладает широкими полномочиями, которых лишена и законодательная, и исполнительная власть. Принимая решение, суд может на основе закона лишить человека свободы и даже жизни, отобрать у физического или юридического лица имущество (конфискация), закрыть газету, распустить политическую партию, заставить государственный орган отменить принятое решение и возместить лицу или организации ущерб, причиненный незаконными действиями должностных лиц, лишить родителей родительских прав и т.д. С другой стороны, это сравнительно слабая власть. Она не опирается

непосредственно на поддержку граждан-избирателей, как законодательная власть, не имеет таких силовых механизмов, как исполнительная власть (роль судебных приставов не так велика, к тому же последние — это аппарат не судов, а Министерства юстиции). Сила судебной власти коренится в уважении суда гражданами и должностными лицами, в непрерывности судебных решений, их неуклонном исполнении.

Противоречиво положение суда и в политическом аспекте. В отличие от законодательной и исполнительной власти, непосредственно участвующих в политике (партийные фракции в парламенте, партийное правительство), при осуществлении судебной власти политическое давление должно быть исключено. Суд не должен руководствоваться политическими или иными мотивами при рассмотрении конкретного дела. В то же время суд — часть общества, и государственная политика не может не оказывать на него влияние. Особенно это относится к высшим и конституционным судам. Некоторые решения Конституционного Суда РФ (например, о Чечне, о компартии, об отношениях Федерации и ее субъектов и др.) приняты не без влияния политических мотивов.

Противоречиво положение суда и с точки зрения его роли в обществе. С одной стороны, суд, выполняя прежде всего охранительную функцию, по своим качествам, кадровому составу и положению в государственном механизме имеет консервативную природу, характеризуется высокой степенью бюрократизма. С другой стороны, суд защищает права индивида от произвола государства и давления «большинства», отстаивает законные интересы «меньшинства», оберегая тем самым свободу личности.

Своими решениями суд поддерживает и укрепляет существующий порядок, легитимность государственного управления, содействуя тем самым его большему контролю над обществом. Будучи же органом государства, он может противопоставить себя ему и его учреждениям, когда они выходят за пределы законов, норм, созданных ими же. Тем самым суд ограничивает государство, содействуя развитию демократических начал.

Решая споры, поддерживая социальные нормы в обществе, заставляя добросовестно выполнять контракты, взыскивая долги и налоги, запрещая недобросовестную конкуренцию, пресекая монополистическую практику, наказывая разного рода мошенничество, суды укрепляют экономическую стабильность в обществе. Они поддерживают политическую стабильность, наказывая участников путчей и заговоров, объявляя незаконными

террористические организации, партии, цели которых противоречат конституционному строю.

Суд играет значительную идеологическую роль, воспитывает у граждан уважение к закону, принятым в обществе стандартам поведения.

Все эти задачи суд может выполнять только в условиях его правильной ориентации, соответствия принципов его деятельности общечеловеческим ценностям. Напротив, извращенные формы суда (например, чрезвычайные суды, действующие как органы прямого подавления), неправосудные решения оказывают деструктивное влияние на общество.

Судебная ветвь власти имеет свои органы судейского самоуправления (в России — съезды судей, советы судей, избранные квалификационные коллегии судей. Только по их решениям (квалификационных коллегий) назначаются судьи (кроме высших судов), освобождаются от должности, перемещаются в другие суды, могут быть преданы суду по обвинению в преступлении.

## § 2. Судебная система в России

В соответствии с Конституцией РФ правосудие в России осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч. 1 и 2 ст. 118). В Российской Федерации действуют федеральные суды и суды субъектов РФ. Федеральные суды — это Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, верховные, краевые, областные, городские суды, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции, а также арбитражные суды (Высший Арбитражный Суд РФ, арбитражные суды округов, субъектов РФ). К судам субъектов РФ относятся конституционные (уставные) суды субъектов и мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов РФ. Однако все они составляют единую систему судов РФ, организованы на основе общих принципов, установленных федеральными законами.

Для рассмотрения дел о соответствии правовых актов (законов, указов и др.) Конституции РФ, конституциям республик в составе РФ, уставам других субъектов РФ существуют Конституционный Суд РФ, конституционные (в республиках) и уставные (в других субъектах РФ) суды. Конституционный Суд РФ проверяет соответствие Конституции РФ федеральных актов и актов субъектов РФ, конституционные и уставные суды субъектов РФ проверяют соответствие правовых актов субъектов РФ их основным законам. Конституционные (уставные) суды рассматривают и другие вопросы: споры о компетенции органов государства, дают толкование основных законов, рассматривают жалобы на нарушение основных прав и свобод человека и гражданина (такие «конституционные жалобы» могут быть поданы в суд одним лицом или группой лиц). Конституционный Суд РФ дает также заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Некоторые дополнительные

полномочия имеют конституционные (уставные) суды отдельных субъектов РФ. Конституционный суд республики Марий Эл осуществляет контроль за выборами президента республики, в Башкортостане — следит за конституционностью общественных объединений и др.

Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей, назначаемых Советом Федерации по представлению Президента РФ. Судьи назначаются на 15 лет, предельный возраст для пребывания в этой должности — 70 лет. Назначение на второй срок не допускается. Конституционный Суд РФ избирает на три года председателя, заместителя и судью-секретаря. Суд рассматривает дела и принимает решения в пленарных заседаниях и в заседаниях двух палат, состоящих из 9 и 10 судей. Некоторые дела суд может рассматривать только в пленарных заседаниях (о соответствии конституций и уставов субъектов РФ Конституции РФ, принимать решения о выступлении с законодательной инициативой по предметам ведения суда и др.). Решения суда (постановление, определение, заключение, послание парламенту, выступление с законодательной инициативой) принимаются открытым голосованием в совещательной комнате путем поименного опроса судей. Судья не вправе воздерживаться от голосования.

Конституционный Суд РФ, как и конституционные (уставные) суды субъектов РФ, должен решать исключительно вопросы права, не вмешиваться в решение политических вопросов, хотя четкую грань в данном случае провести сложно, многие вопросы толкования Конституции, прав человека, признание тех или иных актов неконституционными (например, по вопросу о запрещении коммунистической партии указами Президента РФ Б.Н. Ельцина или о Чечне) имели политический характер.

Конституционные (уставные) суды вправе осуществлять только последующий контроль, когда правовой акт уже вступил в законную силу. Предварительный контроль осуществляется лишь в отношении международных договоров, не вступивших в силу (таких решений в практике Конституционного Суда РФ не было).

Наряду с судами конституционной юстиции в России действуют другие виды судов. Суды общей юрисдикции — Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды автономной области и автономных округов, городские суды г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, федеральные районные суды, федеральные межмуниципальные суды в крупных городах, имеющих внутригородские районы и иные подразделения (например, в Москве), военные суды (в гарнизонах, военных соединениях). Председатели и судьи Верховного Суда РФ назначаются Советом Федерации, другие судьи судов общей юрисдикции (в том числе судьи верховных судов республик в составе РФ), кроме мировых судей, назначаются Президентом РФ по рекомендации Верховного Суда РФ, Высшей квалификационной коллегии.

Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие по уголовным, гражданским делам, трудовым спорам, делам, возникающим из административных правоотношений (пока что особых административных

судов, разрешающих споры граждан с чиновниками, в России нет). Они рассматривают дело по первой и по второй инстанции (по жалобе стороны, протесту прокурора и др.).

Возглавляет суды общей юрисдикции Верховный Суд РФ — высший судебный орган по уголовным, гражданским, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. В его ведение не входят конституционная и арбитражная юстиция. Верховный Суд РФ выступает в качестве суда первой инстанции (например, рассматривает жалобы на ненормативные акты Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания, жалобы кандидатов на нарушение их избирательных прав в процессе выборов в Государственную Думу и на должность Президента РФ и др.). В установленных законом процессуальных (а не иных) формах он осуществляет надзор за деятельностью других судов (речь идет не о командовании ими, а о пересмотре дела в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам). Верховный Суд РФ дает разъяснения по вопросам судебной практики (они теперь не называются руководящими, но суды следуют им в том числе и по причине высокого авторитета Верховного Суда). Верховный Суд РФ действует в составе пленума, президиума, трех судебных коллегий (по гражданским делам, уголовным делам и военная коллегия).

Другие суды общей юрисдикции создаются по территориальному признаку в субъектах РФ, административно-территориальных единицах (например, районные суды), или в особых судебных округах (межмуниципальные суды в крупных городах, мировые суды участков).

Военные суды — разновидность судов общей юрисдикции. Они создаются в местах дислокации воинских частей и учреждений. Им подсудны уголовные, гражданские, административные дела, стороной в которых являются военнослужащие или лица; проходящие военные сборы. Существуют окружные (военных округов), флотские (флотов) и гарнизонные военные суды.

Особое место в системе судов общей юрисдикции занимают суды с участием присяжных заседателей. В России они рассматривают только уголовные дела, по которым обвиняемым грозит суровое наказание. Обвиняемые могут выбирать: будет рассматривать их дело обычный суд (судья и два народных заседателя) или суд присяжных.

Суд присяжных заседателей образуется при суде общей юрисдикции (городском, субъекта РФ и др.) в составе судьи и 12 присяжных заседателей. Приговоры, вынесенные судом присяжных, обжалуются (обвиняемым, его представителем) и опротестовываются (прокурором) в Верховный Суд РФ.

В систему судов общей юрисдикции входят также мировые судьи, занимающие в ней особое положение.

Мировые судьи — суды общей юрисдикции субъектов РФ, но входящие в единую судебную систему России. Мировые судьи могут быть назначены законодательными собраниями субъектов РФ или избраны населением судебного участка (территория деятельности мирового судьи) на



срок, который установлен законом соответствующего субъекта РФ, но не более чем на пять лет. Повторное назначение или избрание осуществляется на срок не менее пяти лет. Порядок осуществления правосудия определяется федеральными законами, по административным делам — законами субъектов РФ. Финансирование мировых судей осуществляется из федерального бюджета (Судебным департаментом Верховного Суда РФ), а материально-техническое обеспечение — соответствующих субъектов РФ.

Мировые судьи рассматривают (единолично) по первой инстанции ограниченную категорию дел. Они вправе: 1) рассматривать уголовные дела с предусмотренным наказанием до двух лет лишения свободы; 2) издавать судебные приказы; 3) расторгать браки, если отсутствует спор о детях, и рассматривать другие дела, вытекающие из брачно-семейных отношений; 4) рассматривать имущественные споры, если цена иска не превышает 500 МРОТ (в год принятия закона это составляло около 42 тыс. руб., в 2002 г. — 225 тыс. руб.); 5) рассматривать административные правонарушения; 6) разрешать трудовые споры.

Участки мировых судей создаются законами субъектов РФ, численность населения участка должна составлять 15—30 тыс. человек.

Арбитражные суды рассматривают экономические, хозяйственные споры и некоторые иные дела (о праве собственности на имущество, об аренде, о правах в сфере хозяйственного управления и др.). В арбитражных судах есть арбитражные заседатели. В систему арбитражных судов входит Высший Арбитражный Суд РФ, арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ. На территории одного субъекта может быть несколько арбитражных судов, и один арбитражный суд может быть создан для нескольких субъектов.

Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ, судьи арбитражных судов округов в субъектах РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ с учетом предложений субъектов РФ. Судья не может быть назначен на должность без согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Прекращение полномочий судьи также возможно только по решению такой коллегии.

Высший Арбитражный Суд РФ действует в составе пленума, президиума, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

Конституционный закон о судебной системе РФ допускает создание специализированных судов по рассмотрению гражданских дел (например, трудовых, налоговых споров), но это может быть сделано только на основе внесения соответствующих дополнений в закон.

Создание чрезвычайных судов, т.е. судов, образованных вне общей системы и осуществляющих судебный процесс вне правил, установленных законом (кодексами законов и др.), запрещено. .

При назначении федеральных судей в субъекты РФ (кроме мировых судей, которых субъекты РФ выбирают или назначают сами) согласие субъектов РФ не требуется, но необходимо выслушать их мнение и по возможности согласовать кандидатуру судьи.

Требования к судье. Судьей может быть только гражданин РФ, достигший 25 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. К этому приравнивается стаж преподавателя юридических дисциплин, а также не требующая юридического образования работа на определенных должностях в государственных и муниципальных органах. Для судей вышестоящих судов (например, арбитражных судов округов) установлен повышенный возраст и более продолжительный стаж работы.

Судьей может быть лишь гражданин, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен и получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей. При исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. Судья не должен принадлежать к политическим партиям и движениям, не вправе участвовать в политических мероприятиях. Он не может быть депутатом представительного органа, не вправе совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности. Кандидат на должность судьи проходит медицинское освидетельствование и не может занимать эту должность, если не удовлетворяет определенным медицинским критериям (их перечень утвержден Министерством здравоохранения). Гражданин РФ назначается на должность судьи после сдачи квалификационного экзамена и представления квалификационной коллегии.

Независимость, несменяемость, неприкосновенность судей и их гарантии. Статья 120 (ч. 1) Конституции РФ устанавливает, что судьи независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону. Независимость означает, что исключается постороннее воздействие на судей при осуществлении судебного процесса. Судья не обязан отчитываться перед кем-либо в своей деятельности. Его независимость гарантируется также особым порядком приостановления и прекращения полномочий судьи (что делается органами судейского самоуправления), предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Несменяемость судьи — одна из важнейших гарантий его независимости. За судьей сохраняется занимаемая им должность до достижения предельного возраста. Без согласия судьи его нельзя перевести в другой суд или на другую, даже вышестоящую должность. Полномочия судьи могут быть приостановлены или прекращены только по тем основаниям, которые установлены федеральным (а не иным) законом о статусе судей и при обязательном и решающем участии органов судейского

самоуправления. Полномочия судьи приостанавливаются и прекращаются решением квалификационной коллегии только в случаях, установленных законом (например, прекращение при занятии деятельностью, несовместимой со статусом судьи (например, предпринимательской деятельностью), или совершение поступка, позорящего честь и достоинство судьи, отказа судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда и др.

Неприкосновенность судьи обеспечивается его судебным иммунитетом. Решение об уголовной ответственности судьи принимается только Генеральным прокурором РФ (лицом, исполняющим его обязанности). Оно может быть принято лишь на основе заключения судебной коллегии, состоящей из трех судей Верховного Суда РФ или высшего суда субъекта РФ (для судов низших звеньев). Затем необходимо согласие соответствующей квалификационной коллегии судей. (для судьи Конституционного Суда требуется согласие этого Суда). Привлечение судьи к административной ответственности принимается коллегией из трех судей высших судов по представлению Генерального прокурора РФ (согласия квалификационной коллегии не требуется). В качестве дисциплинарных взысканий к судье применяются предупреждение и досрочное освобождение от должности. Взыскания налагаются квалификационной коллегией судей соответствующего суда.

Неприкосновенность распространяется не только на личность судьи, но и на его жилище, служебное помещение, корреспонденцию, имущество и документы, используемые им транспорт и средства связи.

Народные, присяжные и арбитражные заседатели. Наряду с судьей (судьями) в принятии решения в судах общей юрисдикции могут участвовать народные заседатели. Народные заседатели — это граждане РФ, исполняющие обязанности судей на непрофессиональной основе. Выполнение этой обязанности — гражданский долг. Не могут быть народными заседателями лица, достигшие 70 лет, имеющие детей в возрасте до трех лет, священники, инвалиды, военнослужащие, не владеющие языком, на котором происходит процесс, и др.

Список народных заседателей составляется соответствующим органом местного самоуправления путем слепой выборки. Народные заседатели призываются на процесс по жеребьевке — на 14 дней, а в случае длительного рассмотрения дела — на срок его рассмотрения. Во время исполнения обязанностей на народного заседателя распространяются гарантии независимости и неприкосновенности судей. Гражданско-процессуальный кодекс РФ 2002 г. исключает участие народных заседателей в гражданском процессе. Дела рассматриваются одним судьей или тремя профессиональными судьями. Присяжные заседатели — тоже разновидность народных заседателей с ограниченной компетенцией принятия решения только по вопросу факта, но не права, т.е. они выносят вердикт по вопросу о виновности или невиновности обвиняемого, но не участвуют в принятии решения по вопросу о применении той или иной правовой нормы.

В некоторых арбитражных процессах участвуют арбитражные заседатели. Арбитражными заседателями могут быть лица, достигшие 25 лет, имеющие высшее профессиональное экономическое, финансовое, юридическое образование и стаж работы по этой специальности

или в предпринимательской деятельности не менее пяти лет. Они пользуются правами и обязанностями арбитражного судьи.

Списки заседателей формируются арбитражными судами субъектов РФ на основе предложений торгово-промышленных палат, профессиональных объединений сроком на два года.

Судебная деятельность неразрывно связана с участием обвинителя (в гражданском процессе — представителя государства) и защитника. Обвинителем, представителем государства выступает прокурор. Профессиональную защиту осуществляет адвокат.

Суды (судебные заседания, судьи) принимают решения по рассматриваемым делам в форме приговоров (по уголовным делам), решений (по гражданским делам), определений, постановлений, а также в форме судебных приказов, которыми можно приостановить какое-либо действие, неправомерное с точки зрения судьи (в результате, обращений к нему). Конституционные (уставные) суды в определенных случаях принимают решения в форме заключений (например, в ходе возбужденного импичмента в отношении главы государства (администрации субъекта РФ)).

Судебный процесс может иметь несколько форм и ступеней. В России в уголовном процессе различают суды первой, кассационной (при обжаловании решений, не вступивших в законную силу) и надзорной (при рассмотрении решения, уже вступившего в законную силу) инстанций. В арбитражном процессе выделяется также самостоятельная апелляционная инстанция (повторное рассмотрение дела по правилам первой инстанции). Частично апелляционное производство введено и в судах общей юрисдикции по гражданским делам (апелляционный пересмотр решений и определений мировых судей), но специальных апелляционных судов в России нет.

Судопроизводство осуществляется в соответствии с принципами, закрепленными в Конституции РФ:

1) участие граждан РФ в отправлении правосудия. При соблюдении указанных выше условий граждане могут быть народными и присяжными заседателями. Иногда граждане выступают как общественные обвинители или общественные защитники, будучи делегированы для этой цели на судебное заседание определенными коллективами;

2) свобода доступа к суду. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в суде. Государство обеспечивает доступ к правосудию не только физическим, но и юридическим лицам;

3) независимость судебной коллегии, судьи, народного, присяжного заседателя и подчинение их в процессе судопроизводства только закону;

4) коллегиальное отправление правосудия. Судья (мировой судья) может единолично принимать решения только по сравнительно малозначительным делам. Остальные дела рассматриваются в судебной

коллегии. Некоторые гражданские дела в соответствии с ГПК 2002 г. рассматриваются в порядке приказного судопроизводства (выдача судебных приказов судьей в бесспорных случаях и др.);

5) открытый, публичный судебный процесс. Закрытые заседания проводятся, если дело касается вопросов государственной или коммерческой тайны, по делам лиц, не достигших 16-летнего возраста, по делам о половых преступлениях и др. Однако приговор или решение закрытого судебного процесса оглашаются публично;

6) судебное разбирательство должно проводиться в присутствии сторон (их представителей), быть очным (от слова «око» — видеть), заочное судебное разбирательство не допускается. В порядке исключения по уголовному делу закон разрешает рассмотрение дела в отсутствие подсудимого в крайнем случае. В гражданском процессе возможности суда рассматривать дело в отсутствие ответчика гораздо шире;

7) осуществление правосудия на основе состязательности и равноправия сторон. Этот принцип означает, что обвинитель и обвиняемый, истец и ответчик выступают в суде в качестве сторон, имеющих равные права. ГПК 2002 г. устанавливает, что прокурор в гражданском процессе является лишь стороной;

8) возможность пересмотра приговоров и решений вышестоящим судом. Приговор и решение, как правило, не вступают в силу сразу после их провозглашения. Дается определенный срок для обжалования и опротестования решения (срок необходим, иначе неопределенность будет длиться бессрочно). Если срок истек, а жалоба или протест не поданы, судебный акт (приговор, решение) вступает в законную силу. Если имеет место обжалование, судебный акт вступает в силу после решения вышестоящего суда, который вправе оставить в силе решение суда первой инстанции или направить дело на новое рассмотрение.

В гражданском процессе применяется рассмотрение дел по первой инстанции, апелляция (рассмотрение решения суда, не вступившего в законную силу, вышестоящим судом по правилам первой инстанции), кассация (проверка решения суда), пересмотр решения, уже вступившего в законную силу, в порядке надзора по протесту прокурора (практически не применяется). В уголовном процессе возможны все эти формы (применяется и пересмотр в порядке надзора), но апелляция возможна только на приговор мирового судьи в районный суд (дело рассматривает один судья районного суда).

Существуют и другие конституционные принципы, относящиеся к суду (финансирование судов из федерального бюджета, с тем чтобы обеспечивать полное и независимое осуществление правосудия, компенсация государством причиненного ущерба вследствие некоторых преступлений и злоупотреблений, если государственные служащие не выполняли свой долг, нарушали закон). Некоторые принципы относятся только к уголовному праву, уголовному процессу, иногда — к административному праву

(презумпция невиновности, запрет двойного осуждения за одно и то же преступление и др.).

Система прокуратуры. Прокуратура — особая система органов. Должностные лица этих органов — *прокуроры* осуществляют от имени государства полномочия, принадлежащие прокуратуре в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Свои полномочия органы прокуратуры реализуют независимо от других органов государственной власти и местного самоуправления. Вмешательство в осуществление прокурорской деятельности недопустимо.

Систему прокуратуры трудно отнести к какой-либо из ветвей власти известной триады: законодательной, исполнительной или судебной. Некоторые исследователи считают, что прокуратура находится вне ветвей власти, другие утверждают, что это особая часть исполнительной власти, третьи называют органы прокуратуры составной частью рассредоточенной контрольной власти, возникшей в дополнение к указанным трем в современных условиях. Существуют и иные точки зрения.

Согласно Конституции РФ, прокуратура представляет собой единую, федеральную и централизованную систему. Ее *единство* обеспечивается особым порядком формирования, подчиненности и деятельности. *Федеральный характер* прокуратуры выражается в том, что она является системой органов Федерации, субъекты РФ собственных органов прокуратуры не имеют, *централизованный характер* связан с особым порядком назначения и подчиненности органов прокуратуры: все прокуроры назначаются Генеральным прокурором и ему, а также вышестоящим прокурорам, подчинены.

Систему прокуратуры возглавляет *Генеральный прокурор РФ*, назначаемый на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ на пять лет. Отстраняет от должности Генерального прокурора также Совет Федерации по представлению Президента РФ. Президент не может уволить Генерального прокурора, но на практике временно приостанавливал его полномочия (в 1999 г.). Совет Федерации назначает и отстраняет по предложению Генерального прокурора его заместителей.

*Прокуроры субъектов РФ* назначаются сроком на пять лет Генеральным прокурором РФ, но в соответствии со ст. 129 Конституции РФ они должны назначаться по согласованию с соответствующими субъектами. *Прокуроры городов и районов*, прокуроры специализированных прокуратур (например, военных, транспортных) также назначаются Генеральным прокурором РФ на пять лет и могут быть отстранены им от должности.

В Генеральной прокуратуре имеется *коллегия*, в состав которой входят Генеральный прокурор, его заместители, другие прокуроры, назначенные Генеральным прокурором. Коллегия — совещательный орган. Ее решения проводятся в жизнь приказом Генерального прокурора, если он согласен с этими решениями.

Органы *военной прокуратуры* возглавляет Главный военный прокурор, подчиненный Генеральному прокурору РФ. Он назначается на пять лет и является заместителем Генерального прокурора по должности. Свои полномочия военные прокуратуры осуществляют независимо от командования и органов военного управления.

Основы правового статуса прокуроров. Прокурорами и следователями могут быть граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья выполнять соответствующие обязанности. На должность помощников прокуроров и следователей низовых (районных, городских) прокуратур в исключительных случаях могут назначаться лица, обучающиеся в высших учебных заведениях по юридической специальности. При назначении на должность может быть установлен испытательный срок до шести месяцев.

Прокуроры и следователи органов прокуратуры должны быть независимы от политических пристрастий. Они не могут быть членами выборных и иных органов государственной власти и местного самоуправления, членами общественных объединений, преследующих политические цели, принимать участие в их деятельности. В органах и учреждениях прокуратуры не могут создаваться такого рода объединения. Прокуроры не могут быть связаны решениями общественных объединений, в которых они состоят, не вправе совмещать свою основную деятельность с иной, не только оплачиваемой, но и безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой.

Прокуроры и следователи не обязаны давать какие-либо объяснения по существу находящихся в их производстве дел, а также представлять их кому-либо для ознакомления (кроме случаев, установленных федеральным законом). Из этого правила сделано исключение для физических лиц, в отношении которых проводится прокурорская проверка. Конституционный Суд РФ 17 января 2000 г. постановил, что ч. 2 ст. 5 Закона о прокуратуре РФ неконституционна. Прокурор не только обязан сообщить гражданину о характере и причинах производимой в отношении него прокурорской проверки, но и не вправе отказывать гражданину в ознакомлении с материалами проверки, с делом, находящимся в производстве. Однако это относится только к тем случаям, когда прокурорская проверка затрагивает права и свободы конкретного лица.

Для осуществления своих полномочий прокуроры вправе участвовать в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов субъектов РФ, местного самоуправления. Они также вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов этими органами, коммерческими и некоммерческими организациями. Не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора и следователя, досмотр их вещей и транспорта. Исключения составляют ситуации, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц или в случае задержания при совершении преступления. Любая проверка

о правонарушении, совершенном прокурором или следователем, производство расследования, возбуждение уголовного, дела являются исключительной компетенцией органов прокуратуры (кроме случаев, когда прокурор или следователь застигнут на месте преступления).

В 2002 г. в закон о прокуратуре внесены дополнения, устанавливающие специальную защиту (меры безопасности и социальную защиту) прокуроров и следователей, членов их семей, а в случае необходимости и иных родственников<sup>1</sup>.

Функции прокуратуры. Главная задача прокуратуры — осуществление от имени Российской Федерации *надзора* за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Надзор за конституционностью и законностью осуществляется прокуратурой в целях обеспечения верховенства Конституции и закона, единства законности и ее укрепления, защиты прав человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Прокуроры осуществляют надзор по *нескольким направлениям*:

1) надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2002. 5 окт.

(законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Из сферы прокурорского надзора исключены высшие органы государственной власти, в том числе Правительство РФ. Что же касается правовых актов законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, то Конституционный Суд РФ подтвердил надзорные права соответствующих федеральных прокуроров в отношении таких актов. Кроме того, 11 апреля 2000 г. он постановил, что по заявлению прокурора суды вправе признавать законы субъектов РФ недействующими (но они не могут признавать их недействительными и утрачивающими юридическую силу);

2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина теми же органами и должностными лицами, перечисленными выше, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

4) надзор за исполнением законов администрацией учреждений, исполняющих наказание или иные меры принудительного характера, назначенные судом, а также надзор в отношении администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Надзорная деятельность прокурора. Под прокурорским надзором понимается контрольная деятельность прокуратуры, имеющая целью обеспечение точного и единообразного исполнения Конституции и законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также соблюдения



законных обязанностей органами государства, должностными лицами, общественными объединениями, гражданами и негражданами, находящимися в РФ как стране пребывания. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих проверки прокурора. Осуществляя проверку, прокурор может беспрепятственно входить на территории и в помещения проверяемых органов, требовать от руководителей и других проверяемых лиц представления необходимых документов и материалов, вызывать должностных лиц и граждан по поводу нарушения законов. На основании материалов проверки прокурор требует привлечения лиц, нарушивших закон, к ответственности или возбуждает дело об административном производстве, уголовное дело (принимает об этом мотивированное постановление).

Прокурор осуществляет надзор за местами лишения свободы. Он обязан немедленно освободить любого, задерживаемого без законных оснований. Требования прокурора относительно соблюдения закона, устанавливающего порядок и условия содержания задержанных, подлежат исполнению администрацией.

Значительные полномочия принадлежат прокурору в судебном процессе. Он осуществляет уголовное преследование в суде, выступая в качестве государственного обвинителя. В соответствии с ГПК 2002 г. он является стороной в гражданском процессе, если этого требуют защита прав граждан, интересов общества и государства. Если прокурор усматривает, что акт суда является незаконным или необоснованным, он приносит протест в порядке надзора или обращается с представлением к вышестоящему прокурору, который, в свою очередь, может принести протест в порядке надзора.

В тех случаях, когда установлено нарушение прав человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства (например, умаление чести и достоинства), и лицо по состоянию здоровья или иным причинам не может лично защищать себя в суде, либо такие нарушения касаются значительного числа граждан или приобрели особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает гражданский иск в интересах пострадавших в суде общей юрисдикции или в арбитражном суде.

**Акты прокурорского надзора.** Различаются четыре видов актов реагирования прокурора при осуществлении надзора: постановление, протест, представление, предостережение.

*Постановление* — это акт о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении в отношении должностного лица, нарушившего закон. Исходя из характера правонарушения, прокурор самостоятельно принимает решение об уголовном или административном деле.

*Протест* приносится на противоречащий закону правовой акт в орган либо к должностному лицу, который издал этот акт. Протест может быть принесен также в суд, если прокурор считает незаконным или

необоснованным решение суда. Протест подлежит обязательному рассмотрению, о результатах незамедлительно (не позднее чем в десятидневный срок) сообщается прокурору в письменной форме.

*Представление* — это обращение прокурора к органу или должностному лицу об устранении допущенных нарушений закона. Оно подлежит безотлагательному рассмотрению. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений, их причин. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. Если Конституции РФ и законам не соответствует принятое Правительством РФ постановление, представление не вносится. Генеральный прокурор информирует об этом Президента РФ.

*Предостережение* о недопустимости нарушения закона возможно при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. В этом случае прокурор или его заместитель объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности.

## **Тема 5. Система государственных органов в субъектах Российской Федерации РФ (2 часа)**

*1. Правовые основы деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.*

*2. Порядок формирования, структура и компетенция Контрольно-счетной палаты.*

*3. Совершенствование механизма государственного контроля. Правовые основы деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.*

*4. Порядок формирования, структура и компетенция Избирательной комиссии.*

*5. Правовые основы деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации*

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 38) предусматривает возможность создания в муниципальном образовании специального контрольного органа. Наименование контрольного органа определяется на местном уровне. Это может быть контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и т.п. Данный орган призван осуществлять следующие функции:

- 1) контролировать исполнение местного бюджета;
- 2) контролировать выполнение установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета;

3) контролировать выполнение установленного порядка отчета об исполнении местного бюджета;

4) контролировать соблюдение установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Некоторые законы субъектов Российской Федерации, например Закон Московской области "О местном самоуправлении в Московской области", не предусматривают наличия в системе органов местного самоуправления контрольного органа муниципального образования. Согласно Закону 2003 г. контрольный орган не является обязательным, вместе с тем целесообразность его создания, особенно в крупном муниципальном образовании, не вызывает сомнений. Поэтому в настоящее время контрольные органы во многих муниципальных образованиях уже созданы.

Например, в соответствии со статьей 38 Устава г. Саратова от 18 декабря 2005 г. городской Думой создается контрольно-счетная палата. Она действует на основании Положения о контрольно-счетной палате, согласно которому осуществляет следующие функции:

1) контролирует эффективность и целесообразность расходов муниципальных денежных средств, использования иных видов муниципальной собственности;

2) определяет эффективность и целесообразность расходования муниципальных финансовых средств и использования муниципальной собственности в результате решений, принимаемых органами местного самоуправления;

3) контролирует законность и своевременность движения городских бюджетных средств;

4) организует и осуществляет контроль хозяйственно-финансовой деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций с точки зрения целевого и эффективного использования муниципальной собственности;

5) организует и проводит контроль (проверки) производственно-финансовой деятельности иных экономических субъектов, получающих средства из городского бюджета либо пользующихся налоговыми и иными льготами и преимуществами, представленными органами городского самоуправления.

Контрольно-счетная палата формируется Саратовской городской Думой и состоит из 5 депутатов, включаемых в состав контрольно-счетной палаты решением городской Думы, и работников аппарата, обеспечивающих исполнение полномочий контрольно-счетной палаты.

Кандидатов в члены контрольно-счетной палаты имеют право предлагать:

1) глава города;

2) депутаты городской Думы;

3) глава администрации города.

Из числа депутатов, включенных в состав контрольно-счетной палаты решением городской Думы, избираются председатель контрольно-счетной палаты и заместитель председателя контрольно-счетной палаты.

Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольно-счетную палату по ее требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции. Результаты проверок, осуществляемых контрольно-счетной палатой, подлежат официальному опубликованию.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 38) уставом муниципального образования может быть предусмотрено два способа формирования контрольного органа муниципального образования:

- 1) на муниципальных выборах, то есть населением непосредственно;
- 2) представительным органом муниципального образования.

Вполне очевидно, что формированием контрольного органа не может заниматься местная администрация, поскольку контроль в первую очередь должен осуществляться именно за ее деятельностью по исполнению местного бюджета и распоряжению муниципальной собственностью.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 38) результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию). Таким образом, установлены гарантии гласности в деятельности контрольного органа муниципального образования. Порядок и сроки опубликования (обнародования) результатов проверок контрольного органа должны определяться на местном уровне представительным органом муниципального образования.

Основными принципами деятельности контрольного органа должны являться законность, систематичность, объективность, независимость, гласность.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 38) закрепляет обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Представляется, что данная обязанность должна быть возложена не только на органы и должностные лица местного самоуправления, но и на организации, учреждения, предприятия независимо от форм собственности, органы территориального общественного самоуправления, общественные объединения и на другие субъекты, расположенные на территории муниципального образования. Кроме того, такая обязанность должна быть подкреплена мерами ответственности за ее неисполнение, поэтому целесообразно принятие на федеральном или региональном уровнях

нормативных правовых актов, устанавливающих механизмы ответственности.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 39) также предоставляет возможность создания в муниципальном образовании избирательной комиссии в целях организации подготовки и проведения:

- 1) муниципальных выборов;
- 2) местного референдума;
- 3) голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- 4) голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Система избирательных комиссий определена в статье 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". В настоящее время в Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии:

- а) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- б) избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- в) избирательные комиссии муниципальных образований;
- г) окружные избирательные комиссии;
- д) территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
- е) участковые комиссии.

Согласно ст. 39 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и ст. 24 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" избирательная комиссия муниципального образования является самостоятельным муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

Организационно-правовой статус избирательных комиссий муниципальных образований устанавливается Федеральным законом от 12 июня 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и законами субъектов Российской Федерации, например, Законом Саратовской области "О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области", Законом Ульяновской области "О муниципальных выборах в Ульяновской области", Законом Самарской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления", Законом Самарской области "О выборах глав муниципальных образований, других выборных должностных лиц местного самоуправления в Самарской области", Законом Московской области "О выборах депутатов Советов депутатов, глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Московской области". В соответствии с данными Законами избирательная комиссия муниципального образования обладает следующими полномочиями:

а) осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации;

б) оказывает правовую, методическую и организационно-техническую помощь нижестоящим избирательным комиссиям;

в) обеспечивает на территории муниципального образования реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, изданием необходимой печатной продукции;

г) координирует деятельность окружных и участковых избирательных комиссий во взаимодействии с органом местного самоуправления, контролирует обеспечение избирательных комиссий помещениями, транспортом, средствами связи, технологическим оборудованием, решение иных вопросов материально-технического значения;

д) изготавливает и ведет учет печатей избирательной комиссии муниципального образования, окружных и участковых избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления;

е) составляет списки избирателей и передает их в соответствующие участковые избирательные комиссии;

ж) регистрирует кандидатов на должность главы муниципального образования и их доверенных лиц;

з) осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, распределяет средства, поступающие на эти цели из местного бюджета, контролирует целевое использование этих средств;

и) обеспечивает соблюдение принципа равенства кандидатов;

к) устанавливает форму и цвет избирательных бюллетеней при проведении выборов депутатов представительного органа местного самоуправления и утверждает форму, цвет и текст избирательных бюллетеней при проведении выборов главы муниципального образования;

л) обеспечивает изготовление избирательных бюллетеней и их передачу нижестоящим избирательным комиссиям;

м) проводит досрочное голосование по выборам главы муниципального образования в помещении избирательной комиссии муниципального образования и организует его в помещениях участковых избирательных комиссий;

н) осуществляет меры по обеспечению единого порядка установления итогов голосования и определению результатов выборов, порядка их опубликования;

о) получает от участковых избирательных комиссий протоколы об итогах голосования по выборам главы муниципального образования в случае его избрания непосредственно населением;

п) определяет результаты выборов, регистрирует избранного главу муниципального образования, выдает удостоверение избранному главе муниципального образования, публикует в печати сообщение о результатах выборов, сведения об избранном главе муниципального образования;

р) устанавливает общие итоги выборов депутатов представительного органа местного самоуправления, направляет их в средства массовой информации, публикует в печати;

с) обеспечивает соблюдение установленного порядка транспортировки, обработки, хранения и подготовки к сдаче в архив выборной документации от нижестоящих избирательных комиссий;

т) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

у) осуществляет иные полномочия.

Избирательная комиссия муниципального образования имеет печать и бланки со своим наименованием, расчетный счет в банке.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 39) нормы об избирательной комиссии должны быть также закреплены уставами муниципальных образований.

Например, Устав г. Саратова от 18 декабря 2005 г. (ст. 39) определяет способ формирования избирательной комиссии города (формируется городской Думой), состав избирательной комиссии (11 человек с правом решающего голоса), статус (является юридическим лицом), срок полномочий (четыре года)

## **Тема 6. Система органов местного самоуправления и их роль в обществе (2 часа)**

*1. Представительные органы местного самоуправления: понятие, структура и порядок формирования.*

*2. Общие положения о статусе депутата – члена выборного органа местного самоуправления.*

*3. Общая характеристика правового статуса администрации муниципального образования.*

*4. Глава муниципального образования: статус и полномочия*

Во всех странах в системе местного самоуправления всегда существуют выборные органы, которые занимают основное место в этой системе. Среди выборных органов главное значение имеет коллегиальный представительный орган, состоящий из избранных депутатов или советников. В подавляющем большинстве стран они избираются прямыми выборами, в общинах (низовом звене) — всегда прямыми выборами, но в некоторых странах Востока (Алжир, Сенегал, Марокко, Египет, Индонезия и др.) некоторая часть советников (а иногда — все) избирается непрямими выборами (делегируется нижестоящими советами, общественными объединениями), нередко особое представительство имеют женщины (Индия, Бангладеш и др.).

В России во всех муниципальных образованиях представительные органы избираются прямыми выборами. Их названия определяются уставами муниципальных образований с учетом национальных, исторических и иных местных традиций. Иногда варианты названий предлагаются в законах субъектов Федерации о местном самоуправлении (Совет, собрание, комитет и др.), в некоторых случаях такие законы допускают только одно название (Советы депутатов Мордовии). Используются также названия: городская дума, муниципалитет и др. Все муниципальные органы в России однопалатные.

Численный состав представительного органа обычно колеблется в пределах от 5 до 30 депутатов, иногда бывает больше. В отдельных зарубежных государствах иногда одновременно с депутатами избираются их заместители, которые не имеют права решающего голоса на заседаниях представительного органа. В России это не практикуется. В законах некоторых субъектов РФ установлена минимальная и максимальная численность для разных звеньев представительных органов (например, в поселках Мордовии и сельских Советах — 11 — 15 человек, в районах и городах — 15—35). Иногда содержится требование: если муниципальное образование состоит из нескольких селений, каждое из них должно быть представлено в муниципальном представительном органе.

Правовое положение депутата. Основы правового положения депутата представительного органа местного самоуправления в РФ определяются Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г., законами субъектов РФ о местном самоуправлении, специальными законами о статусе депутата местного представительного органа и выборного должностного лица, которые приняты в некоторых субъектах РФ. Некоторые уточняющие положения содержатся и в уставах муниципальных образований. Поскольку депутат является представителем избравшего его населения и выразителем его воли в представительном органе, предусматриваются определенные гарантии его деятельности и некоторые депутатские привилегии. Вместе с тем законодательство устанавливает для депутатов и некоторые ограничения и запреты, связанные с их положением.

К числу гарантий деятельности депутата относятся: 1) срок его полномочий не может быть меньше двух лет, что дает возможность всесторонне проявить себя в работе (сокращение срока возможно только в особых условиях — при досрочном отзыве); 2) срок депутатских полномочий не может быть сокращен в период депутатской работы. Если депутат избран на 4 года, нельзя установить ему двухлетний срок в результате принятия нового закона (устава). Нововведение будет относиться только к вновь избранным депутатам и обратной силы не имеет. Исключение — досрочный роспуск всего представительного органа; 3) местный иммунитет — ограниченная неприкосновенность депутата и выборного должностного лица. Они не могут быть задержаны правоохранительными органами (кроме



задержания на месте преступления), подвергнуты обыску, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта Федерации.

Депутаты представительного органа местного самоуправления участвуют в его работе в различных формах: в пленарных заседаниях; в заседаниях и повседневной работе постоянных комиссий (комитетов), созданных представительным органом; путем обращения с депутатскими вопросами и Запросами к различным должностным лицам; работают с избирателями в своем избирательном округе (в небольших поселениях округ включает муниципальное образование целиком). В отличие от депутатов парламента депутаты представительных органов в муниципальных образованиях работают либо на постоянной основе (депутаты-профессионалы, получающие за эту работу денежный оклад) либо без отрыва от производства (получают заработную плату по месту работы и компенсацию расходов за выполнение депутатских обязанностей). Этот вопрос решается уставами муниципальных образований. В некоторых из них депутаты работают только на постоянной основе, в других часть депутатов работает на постоянной основе, а другая часть совмещает эти обязанности с другой работой (например, в г. Астрахани на постоянной основе работают председатели постоянных комиссий), в небольших муниципальных образованиях депутаты работают только на общественных началах. Если депутат работает на постоянной основе, ему предоставляются определенные социальные гарантии (социальное страхование за счет средств муниципального образования, медицинское обслуживание и др.) на уровне муниципальных служащих. Депутатам, работающим на общественных началах, как говорилось, компенсируются затраты, связанные с депутатской работой, а также обычно за время участия в заседаниях представительного органа (в редких случаях — и в заседаниях его постоянных комиссий) выплачивается фиксированное почасовое вознаграждение.

Для депутатов предусмотрены запреты и ограничения, связанные с их положением. Они не могут быть одновременно депутатами Государственной Думы РФ, законодательного (представительного) органа, другого местного представительного органа, совмещать эту работу с государственной службой (однако законы многих субъектов РФ и уставы муниципальных образований разрешают депутатам оставаться, например, директорами государственных предприятий). Депутат, работающий на постоянной основе, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской, творческой работы. Депутаты не вправе приобретать объекты, находящиеся в муниципальной собственности. Есть и другие ограничения.

Как говорилось, одна из депутатских гарантий — закрепление за ним срока, на который он избран. Депутат может досрочно прекратить исполнение своих обязанностей только в случаях досрочного отзыва избирателями, утраты гражданства РФ, выезда на постоянное место жительства за пределы данного муниципального образования; добровольной отставки (письменного заявления депутата о сложении им своих

обязанностей), по естественным причинам (смерть, объявление депутата безвестно отсутствующим или умершим по решению суда), упразднения данного муниципального образования, наконец, при вступлении в законную силу в отношении депутата обвинительного приговора суда (не обязательно с лишением свободы).

Компетенция представительного органа. Компетенция представительного органа местного самоуправления в общей форме определена конституциями (решение местных дел), более детально определяется законами. В России Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г. устанавливает только исключительную компетенцию представительного органа независимо от звена территориального деления, т.е. называет те полномочия, которые вправе осуществлять только такой орган, и никакой другой. К исключительным полномочиям представительного органа местного самоуправления относятся:

1) издание общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования при условии, что это предусмотрено его уставом;

2) принятие местного бюджета и утверждение отчета исполнительного органа муниципального образования о его исполнении;

3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов о их исполнении;

4) установление местных налогов и сборов (в пределах сумм, установленных законом);

5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью (само же управление и распоряжение ею осуществляется исполнительным органом муниципального образования и другими муниципальными органами под контролем представительного органа). Представительный орган по своему характеру (да и собирается он периодически) повседневным управлением и распоряжением собственностью заниматься не может, хотя не исключено, что вопросы купли-продажи каких-то крупных объектов будут решаться на заседании представительного органа;

6) контроль за деятельностью других органов местного самоуправления и должностных лиц в формах, предусмотренных уставом муниципального образования (в некоторых зарубежных странах у представительного органа, например, есть право досрочно смещать избранного им мэра).

Перечисленные шесть полномочий представительного органа — это минимум, а не максимум принадлежащей ему компетенции. Это полномочия, которые не могут осуществляться другими органами местного самоуправления, кроме схода (общего собрания жителей муниципального образования там, где нет избранного представительного органа). Только отдельные из этих полномочий и лишь частично могут быть временно делегированы другим органам самоуправления (например, главе администрации — право издать нормативные правила по вопросу охраны

зеленых насаждений в городе), большинство же таких исключительных полномочий делегироваться не могут.

Кроме того, в соответствии с законами (в России — законами субъектов Федерации) устав муниципального образования может предусмотреть другие полномочия его представительного органа. Некоторые из таких полномочий, по существу, конкретизируют, развивают названные выше, другие являются новыми. Так, в уставах некоторых городов России (Астрахань, Волгоград и др.) говорится, что в рамках законов представительный орган может создавать муниципальные банки, создавать внебюджетные и валютные фонды<sup>1</sup>, принимать решения о выделении ссуд и займов из городского бюджета, утверждает по представлению мэра схемы управления городом, устанавливает правила торговли, устанавливает льготы в целях стимулирования отдельных видов предпринимательской деятельности, учреждает собственные средства массовой информации, устанавливает порядок использования нежилых помещений и т.д. Некоторые положения относятся к вопросам культуры, другие — к пользованию природными ресурсами, третьи — к предоставлению земельных участков и др. Представительные органы местного самоуправления некоторых муниципальных образований на своих заседаниях утверждают (не утверждают) в должности высших муниципальных чиновников, представляемых главой местной администрации. Проект закона может быть представлен не только по вопросам местного самоуправления, но по любым вопросам, находящимся в компетенции субъекта Федерации.

Срок полномочий и порядок деятельности. Срок полномочий представительного органа местного самоуправления в разных странах колеблется от двух (США) до шести лет (Франция). В России этот срок в соответствии с Федеральным законом 1995 г. не может превышать пяти лет. Конкретно срок определяется уставом каждого муниципального образования. Есть сроки в два и три года, но обычно устанавливается четырехлетний срок. Продление срока, определенного уставом, не разрешается, хотя на практике это бывает. В определенных случаях полномочия представительного органа могут быть прекращены досрочно в связи с ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Порядок работы представительного органа определяется уставом муниципального образования и регламентом, принимаемым представительным органом. Он работает коллегиально, обсуждая вопросы и принимая решения на заседаниях. Для заседания необходим кворум — должно присутствовать большинство членов представительного органа, решение принимается большинством голосов присутствующих (при кворуме), а иногда требуется большинство списочного состава представительного органа. Последнее обычно требуется для принятия нормативных актов, бюджета и решения других важнейших

<sup>1</sup> Выше сказано, что понятие внебюджетных фондов теперь исключено из Бюджетного кодекса.

вопросов. В некоторых муниципальных образованиях депутаты созываются на заседание по мере надобности, но чаще в определенный промежуток времени, когда работает представительный орган. Этот промежуток времени объявляется сессией, которая состоит из одного или обычно нескольких заседаний (с 9—10 часов до 18 часов с перерывами). Для сессии утверждается повестка дня (другие вопросы не могут рассматриваться), для заседания тоже может утверждаться повестка дня (это делается всегда, если сессия состоит из одного заседания). Очередное заседание в ходе сессии может продолжать обсуждать вопрос, не завершённый на предыдущем заседании. На другой сессии этого делать нельзя, вопрос, по которому обсуждение не завершено и решение не принято, должен на другой сессии рассматриваться с самого начала (внесения). В небольших муниципальных образованиях сессии созываются чаще (иногда — один раз в месяц), в крупных — 3—4 раза в год. Возможно проведение и внеочередных заседаний. Они могут объявляться внеочередными сессиями, а могут и не объявляться таковыми.

На своих сессиях, заседаниях представительный орган принимает нормативные акты местного самоуправления, устанавливает местные налоги и сборы и решает все остальные вопросы, относящиеся к его исключительному ведению.

Руководящие и внутренние органы. Работой пленарного заседания представительного органа руководит избираемый им председатель. Нередко избирается заместитель председателя, иногда секретарь (он ведаёт документами представительного органа). На заседаниях представительный орган может создавать свои постоянные отраслевые комитеты (по вопросам местных дорог, благоустройства, муниципального жилья и др.) и временные комитеты или комиссии. Постоянные комитеты (комиссии) создаются на весь срок полномочий представительного органа и наделены определёнными полномочиями. Они готовят вопросы к пленарному заседанию, проекты решений, но обязательных решений они принимать не могут. Временные комиссии создаются для выполнения отдельных задач. Небольшие представительные органы в муниципальных образованиях постоянных комиссий не создают, а просто поручают отдельным членам представительного органа те или иные участки работы — образование, дороги, пожарную охрану и т.д. Для подготовки к рассмотрению вопросов на заседаниях представительного органа комиссии (комитеты) образуют рабочие группы. В их состав включаются депутаты, различные специалисты (экономисты, бухгалтеры, социологи и др.), представители заинтересованных организаций. Постоянные комиссии, а также избранные ими (или, что чаще, на заседании представительного органа) их председатели не подчинены главе муниципального образования (например, они вправе контролировать работу различных служб и ставить эти вопросы на сессиях), но они должны сотрудничать с администрацией в решении общих задач. Контроль комиссий — это положительный фактор и для администрации: указывая на недостатки, он помогает совершенствовать ее работу.

Выборы представительных органов муниципальных образований проводятся в соответствии с теми же принципами, которые действуют на выборах представительных и иных выборных органов и должностных лиц Федерации и ее субъектов. В дополнение к обычно называемым четырем принципам избирательного права (всеобщее, равное, прямое, тайное голосование) принципы выборов в современном законодательстве характеризуются более широким перечнем (свобода выборов, альтернативность выборов и др.). Всеобщее избирательное право на муниципальных выборах означает, что все жители, достигшие 18 лет, имеют право участвовать в голосовании (активное избирательное право). Активным избирательным правом на муниципальных выборах могут обладать и иностранцы, если они постоянно проживают в данном муниципальном образовании и уплачивают налоги. Граждане, достигшие определенного возраста (в разных субъектах РФ — 18—21 года), обладают также пассивным избирательным правом: могут быть избраны депутатами (советниками) представительного органа муниципального образования, а также на должности, замещаемые путем выборов (главы муниципальных образований и т.д.). Не участвуют в выборах граждане, признанные решением суда умалишенными, а также находящиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Равное избирательное право означает, что все граждане (и неграждане, входящие в муниципальный корпус избирателей) участвуют в голосовании на равных основаниях, имеют равное число голосов (один голос, так как смешанная избирательная система, включающая партийные списки, в отличие от выборов в Государственную Думу на муниципальных выборах до сих пор не использовалась, хотя закон о политических партиях 2001 г. не исключает этого в будущем). В отношении пассивного избирательного права равенства граждан и неграждан-избирателей может не быть, так как иностранные граждане могут иметь только активное избирательное право, но не пассивное.

В России муниципальные выборы всегда прямые: граждане голосуют непосредственно за предложенные кандидатуры (в некоторых зарубежных странах (Франция и др.) мэр нередко избирается не гражданами непосредственно, а представительным органом (советом). Тайное голосование означает, что избиратель подает свой голос без ведома других лиц и никто не вправе контролировать, за кого он голосовал.

Обязательность и периодичность проведения выборов — это запрет заменять выборные органы назначаемыми или делегированными, а также избирать бессрочно. Лишь в малых поселениях выборный представительный орган может быть заменен сходом жителей, который решает дела и, в частности, избирает старосту.

Свобода выборов и добровольность участия — это право и возможность каждого участвовать или не участвовать в выборах, запрет какого-либо принуждения (в форме шантажа, угроз, насилия и др.) голосовать определенным образом или не голосовать. В России выборы альтернативные (в некоторых демократических странах, например в

Великобритании, могут быть неальтернативными). Альтернативность выборов означает выдвижение нескольких кандидатов на одно место и их состязательность в ходе выборов.

Организация и проведение выборов. После назначения даты выборов создаются избирательные округа, избирательные участки, избирательные комиссии, составляются списки избирателей. Кандидаты баллотироваться по избирательным округам. Они образуются обычно решением муниципального представительного органа. Обычно от округа избирается один депутат (выдвигается несколько кандидатов, не менее двух, иначе выборы откладываются для выдвижения новых кандидатур). В некоторых субъектах РФ допускается выдвижение одного кандидата на одно место (он считается избранным, только если получит более половины поданных голосов). В других субъектах РФ (например, в Москве) для выборов районных советов, управ создаются многомандатные округа (необходимо проголосовать за число депутатов, которые должны быть избраны в совет, можно за меньшее число, но не за большее, иначе бюллетень признается недействительным). На выборах в многомандатных округах число кандидатов также должно превышать число подлежащих избранию депутатов, иначе выборы не будут альтернативными.

В отличие от избирательных округов избирательные участки — это не единицы для избрания, а пункты для голосования. Избирательные участки образуются главой муниципального образования по согласованию с избирательными комиссиями. Избирательный участок должен включать не более 3 тыс. избирателей. Его пункт расположен в каком-либо общественном здании (школе, здании научно-исследовательского института и т.д.). Границы избирательного участка не должны пересекать границы избирательного округа, участок должен быть расположен внутри округа. Это — общее правило, записанное в законодательстве. Однако оно может иметь исключения: в поселке, скажем, 2000 избирателей и один избирательный участок (пункт голосования в школе), а округами для 9 депутатов Совета являются улицы, их соединения или части (в соответствии с числом жителей), от которых выдвигаются кандидаты.

Одновременно с созданием избирательных округов и избирательных участков формируются избирательные комиссии. Они занимаются подготовкой и проведением выборов. На выборах в органы местного самоуправления существуют территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии. Территориальная комиссия — одна, это комиссия того муниципального образования, в котором производятся выборы (муниципальная избирательная комиссия). Она подводит окончательные (сводные) итоги голосования и публикует результаты выборов. Окружных избирательных комиссий обычно несколько, их число соответствует числу округов, на которые разделено муниципальное образование. Она осуществляет контроль за выборами в округе, определяет результаты голосования по округу и объявляет избранных (или выборы несостоявшимися). Если округ один (например, при выборах главы

муниципального образования), то задачи окружной комиссии выполняет территориальная избирательная комиссия. Участковая избирательная комиссия организует выборы на участках, ведет правильный подсчет голосов (по бюллетеням, остальные комиссии ведут подсчет по протоколам, полученным от участковых избирательных комиссий), но не она определяет избранных (это делают иные комиссии).

Параллельно с созданием избирательных комиссий составляются списки избирателей. Они составляются главой местной администрации и проверяются избирательными комиссиями. В России регистрация избирателей обязательная, но это обязанность не избирателей, а лиц, составляющих списки, и избирательных комиссий. Они должны найти и включить в списки всех лиц, которые имеют избирательные права. Списки затем вывешиваются для всеобщего обозрения. По заявлениям избирателей исправления в списки вносит избирательная комиссия. Ее постановление можно обжаловать в суд, решение которого окончательное (можно и непосредственно подать жалобу в суд).

Дата выборов представительного органа муниципального образования обычно назначается его главой администрации, а дата выборов главы администрации — представительным органом. После назначения даты выборов можно начинать избирательную кампанию, выдвигать кандидатов, вести агитацию и пропаганду (или эти действия можно осуществлять с определенного срока, указанного в акте о назначении выборов): Право выдвижения кандидатов принадлежит непосредственно избирателям (самовыдвижение), политическим партиям, блокам, в состав которых входит хотя бы одна партия (партии и блоки, участвующие в выборах, называются для целей выборов избирательными объединениями, избирательными блоками). При самовыдвижении и при выдвижении кандидата партиями (блоками), не представленными в Государственной Думе, кандидату для своей поддержки обычно необходимо собрать определенное число подписей избирателей в специальных подписных листах (лишь после этого кандидат может быть включен в избирательный бюллетень). Число подписей устанавливается законами субъектов Федерации или уставами муниципальных образований. Федеральный закон устанавливает лишь, что максимальное количество требуемых подписей не должно превышать 2% от количества зарегистрированных в данном избирательном округе избирателей (внесенных в списки избирателей). В некоторых субъектах РФ законами установлен 1%, иногда в муниципальных образованиях фигурируют количественные показатели (200, 500 и т.д. подписей). Сбор подписей может не проводиться в небольших муниципальных образованиях с числом зарегистрированных избирателей менее 10 тыс. человек. Вместо сбора подписей законы субъектов Федерации иногда устанавливают иной порядок поддержки кандидата (например, его выдвижение или одобрение кандидатуры на собраниях, сходах граждан. Наличие избирательных прав участников собраний не проверяется).

Партии выдвигают кандидатов на их съездах, конференциях, общих собраниях. Решение о выдвижении представляется в окружную избирательную комиссию для регистрации кандидата.

После регистрации кандидатов окружной избирательной комиссией для целей выборов (их имена будут затем в избирательных бюллетенях, но если будет применяться рассматриваемая ниже пропорциональная система, то в бюллетенях могут быть только названия избирательных объединений, которые выдвинули кандидатов, за эти блоки и будет голосовать избиратель, отмечая их в бюллетене) начинается предвыборная агитация. Ее вправе вести любой избиратель, сами кандидаты, партии и блоки, выдвинувшие кандидата. Не могут вести предвыборную агитацию члены избирательных комиссий, государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица этих органов, благотворительные организации, религиозные объединения, военнослужащие при исполнении ими своих обязанностей. Закон предусматривает равные условия ведения предвыборной агитаций для всех кандидатов и избирательных объединений. Предвыборная агитация заканчивается в 0 часов за сутки до дня голосования.

Голосование и определение результатов выборов. Избиратели голосуют бюллетенями. Если округ одномандатный, избиратель отмечает одного кандидата в списке избирательного бюллетеня, если многомандатный и в бюллетене указаны фамилии кандидатов, то отмечает тех, кому он отдает предпочтение (не более числа депутатов, подлежащих избранию). Если в многомандатном округе баллотируются партийные списки кандидатов, избиратель отмечает один из этих списков. Если выбирается глава администрации, муниципальное образование составляет единый муниципальный избирательный округ (одномандатный).

Для подсчета голосов и определения победителей на муниципальных выборах, как правило, используется мажоритарная избирательная система относительного большинства (побеждает кандидат, набравший больше голосов по сравнению с любым другим кандидатом, при условии, что он получил больше голосов, чем голоса, поданные против всех кандидатов). Если выдвигаются конкурирующие партийные списки кандидатов, то может быть использована пропорциональная система. В этом случае места в Совете муниципального образования делятся пропорционально голосам, полученным партией (ее списком). Естественно, в одномандатных округах пропорциональная система не может быть применена.

В отличие от выборов представительных учреждений при выборах главы муниципального образования применение пропорциональной избирательной системы невозможно, но иногда применяется мажоритарная система абсолютного большинства в два тура. В первом туре считается избранным кандидат, получивший более 50% поданных голосов. Если никто не избран, обычно через две недели после первого тура проводится второй (он называется «повторное голосование»), когда баллотируются два кандидата, набравшие наибольшее число голосов в первом туре. Во втором



туре победитель определяется по мажоритарной системе относительного большинства.

При определенных обстоятельствах выборы могут быть признаны несостоявшимися или недействительными. Несостоявшимися выборы признаются, если в них участвовало меньше избирателей, чем это предусмотрено законами субъектов РФ для действительности выборов. В большинстве субъектов Федерации на выборах представительных органов, в том числе муниципальных (как и на федеральных выборах), необходимо участие не менее 25% зарегистрированных избирателей. Если голосовать придет меньше избирателей — выборы не состоялись, их придется через определенное время проводить снова. Однако в некоторых субъектах РФ никакой планки явки избирателей для действительности выборов нет. Они считаются состоявшимися при явке любого количества избирателей. При выборах главы администрации муниципального образования установлен иногда такой же порядок, а иногда планка обязательной явки избирателей повышена до 50%.

Выборы признаются несостоявшимися также, если число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, меньше, чем количество голосов, поданных против всех кандидатов (следовательно, и против наиболее успешного кандидата), если при использовании заградительного барьера при пропорциональной системе (о заградительном барьере или пункте говорилось выше) в распределении депутатских мандатов право участвовать получил лишь один список кандидатов (одно избирательное объединение или один избирательный блок), если за списки кандидатов, имеющих право участвовать в распределении депутатских мандатов, было подано менее половины голосов избирателей.

Выборы признаются недействительными, если нарушения, допущенные при их подготовке и проведении, не позволяют с достоверностью установить их результаты (результаты волеизъявления граждан); если результаты выборов признаны недействительными не менее чем в четвертой части избирательных участков; по решению суда.

Во всех случаях признания выборов несостоявшимися или недействительными через определенное время проводятся повторные выборы. От повторных выборов надо отличать повторное голосование (второй тур). На повторных выборах можно выдвигать новых кандидатов (списки), при повторном голосовании — нельзя.

В отличие от досрочного отзыва депутата парламента, который в подавляющем большинстве стран невозможен (применяется только в странах тоталитарного социализма), отзыв депутатов муниципального представительного органа (Совета) и главы муниципальной администрации (иного выборного должностного лица) применяется во многих странах, в том числе в России. Такая возможность предусмотрена федеральным законодательством, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований. Федеральный закон предусматривает в принципе возможность отзыва депутатов и выборных должностных лиц

муниципального образования, основания и порядок отзыва регулируются законами субъектов РФ (Башкортостан, Владимирская область, Красноярский край, Хакасия и др.). В качестве оснований для отзыва названы: нарушение Конституции, законов, устава муниципального образования, невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей, действия, несовместимые со статусом депутата или выборного должностного лица, игнорирование прав и законных интересов жителей соответствующей территории и др.

Отзыв производится практически в том же порядке, в каком производятся местные выборы. Вопрос об отзыве может возбудить любой избиратель. Проводится собрание, на котором создается инициативная группа численностью не менее 5 избирателей. Протокол собрания с требованием отзыва и список инициативной группы передаются для регистрации в окружную избирательную комиссию (того же округа, где проводились выборы). Затем инициативная группа приступает к сбору подписей в поддержку инициативы об отзыве депутата, выборного должностного лица. Если речь идет о депутате, сбор подписей осуществляется в том округе, где он был избран. При отзыве выборного должностного лица сбор подписей осуществляется на всей территории муниципального образования (оно составляло единый избирательный округ). Процент необходимых подписей установлен законами субъектов Федерации или уставами муниципальных образований. В разных субъектах РФ он составляет в среднем от 5 до 15% общего числа избирателей (соответственно округа или муниципального образования), есть и иные требования. Подписи необходимо собрать в течение определенного времени (обычно 30 дней), ибо состояние неопределенности не может продолжаться долго.

Инициативная группа, собрав подписи (если соберет), представляет подписные листы в избирательную комиссию, та уведомляет депутата или выборное должностное лицо об этом и направляет в представительный орган муниципального образования требование о проведении голосования об отзыве. Если последний считает, что все требования закона соблюдены, он назначает в определенный срок (через 15—30 дней) дату голосования об отзыве. Депутат или выборное должностное лицо считаются отозванными, если за отзыв проголосует более половины избирателей, участвовавших в голосовании (при соблюдении требований о планке явки избирателей).

Глава муниципального образования. Как правило, в большинстве муниципальных образований выборными должностными лицами являются глава муниципального образования (эта должность названа в Федеральном законе 1995 г. об общих принципах организации муниципального самоуправления) и его заместитель. Иногда выбирают только главу администрации, а заместителей он назначает сам. Если же выбирают заместителя, то он выбирается только в паре с кандидатом на должность главы администрации: голосуя за то или иное лицо на должность главы администрации, избиратель тем самым голосует и за его заместителя.

Глава муниципального образования в России избирается обычно на 2—4 года, иногда предусмотрен 5-летний срок. Конкретный срок полномочий главы муниципального образования определяется уставом муниципального образования, но в пределах, установленных законом соответствующего субъекта РФ о местном самоуправлении или о выборах представительных органов и должностных лиц местного самоуправления. Иногда этот срок четко фиксирован для муниципальных образований всех уровней (Ярославская область). Наименование главы муниципального образования также определяется уставом, но в соответствии с законами субъектов РФ. Иногда эти названия тоже фиксированы в законе (глава города, глава района, глава поселка в Мордовии). На практике чаще всего используются термины «глава» или «мэр» с указанием муниципального образования (города, сельсовета и т.д.), а в некоторых сельских муниципальных образованиях — староста.

Глава муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» 1995 г. может быть избран двумя способами: непосредственно гражданами (иногда — и постоянно проживающими иностранцами) на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании или представительным органом местного самоуправления, но из своего состава. Какой способ применить — решают сами жители или представительный орган муниципального образования при принятии своего устава.

Компетенция главы муниципального образования в Федеральном законе 1995 г. определена самым общим образом. Сказано лишь, что он возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления. Более подробно его компетенция определяется законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Они делают это неодинаково, но в общем обычно закрепляются следующие полномочия главы муниципального образования: представительство муниципального образования в отношениях с другими муниципальными образованиями, органами государственной власти, соответствующими органами иностранных государств, юридическими и физическими лицами; подписание договоров от имени муниципального образования; направление ежегодных посланий муниципальному представительному органу о социально-экономическом положении муниципального образования; периодические публикации статистических данных о состоянии здравоохранения, окружающей среды, законности и правопорядка на территории муниципального образования; назначение даты выборов депутатов представительного органа; внесение проектов решений в представительный орган; организация выполнения решений представительного органа; прием граждан, рассмотрение их обращений и принятие по ним решений; представление к награждению почетными наградами и присвоение почетных званий муниципального образования и др.

Глава муниципального образования вправе издавать распоряжения в пределах компетенции муниципального образования. Они могут иметь

нормативный характер на территории муниципального образования и относиться не только к его жителям, но и другим лицам, находящимся на территории муниципального образования. Эти распоряжения не должны затрагивать сферу исключительных полномочий представительного органа, если последний не делегирует временно или на разовой основе такие полномочия. Нередко глава муниципального образования по должности входит в состав его представительного органа и в этих случаях обычно председательствует на его заседаниях, но, как правило, решающего голоса не имеет или обладает им только в том случае, если голоса депутатов разделились поровну. Впрочем, некоторые уставы муниципальных образований иначе решают эти вопросы. Нередко глава муниципального образования подписывает правовые акты, принимаемые представительным органом. Если такое право предоставлено, то в таком случае глава муниципального образования обладает и правом вето, т.е. может не подписать акт, принятый представительным органом, и вернуть его обратно. Вето может быть преодолено представительным органом при повторном рассмотрении возвращенного акта квалифицированным большинством голосов (2/3, 3/4, 3/5 и т.д.). В этом случае глава муниципального образования обязан подписать и опубликовать такой акт.

Наряду с должностью главы муниципального образования уставами может быть предусмотрена должность главы местной администрации. В некоторых случаях имеется и то, и другое должностное лицо, но в большинстве муниципальных образований эти должности соединены. Многие уставы муниципальных образований прямо предусматривают соединение этих должностей (Астрахань, Саранск, Ярославль и др.), глава муниципального образования одновременно является главой местной администрации. В этом случае глава муниципального образования руководит исполнительно-распорядительной деятельностью по вопросам местного значения, и ему предоставляются дополнительные полномочия. Он определяет структуру, порядок формирования и штатную численность муниципальной администрации, разрабатывает схемы управления отраслями местного хозяйства и социальной сферы, назначает на должности и освобождает от должности руководителей структурных подразделений администрации (начальников, заведующих отделами, управлениями, службами администрации); заключает трудовые контракты с муниципальными служащими; распоряжается кредитами местной администрации и др.

На главу местной администрации распространяются социальные гарантии и гарантии неприкосновенности, аналогичные гарантиям депутатов местного представительного органа. Глава муниципального образования может быть досрочно освобожден от должности в случае отставки, отзыва избирателями (если это предусмотрено уставом муниципального образования), смещения его с должности местным представительным органом (в некоторых случаях это возможно путем квалифицированного большинства голосов), вступления в силу обвинительного приговора суда и

др. Он прекращает исполнение своих обязанностей также по естественным причинам (смерть и т.д.), в том числе в некоторых муниципальных образованиях по достижении определенного возраста (обычно 65 лет).

Кроме главы муниципального образования их уставы могут предусматривать и другие выборные должности. В их числе — заместитель (заместители) главы администрации, руководители наиболее важных подразделений администрации (например, жилищно-коммунального хозяйства или здравоохранения), муниципальные ревизоры. В России, однако, выборы таких должностных лиц практически не проводятся, эти должности замещают назначенные (по контракту, а иногда после конкурса) государственные служащие. Не проводятся также выборы главы местной администрации в тех редких случаях, где эта должность замещается отдельно. Главой местной администрации является назначенное {после заключения контракта) должностное лицо.

Выборные должностные лица (депутаты, глава муниципального образования и др.) обязаны периодически в установленное время вести прием населения. Дни и часы приема должны быть доведены до всеобщего сведения.

## **Тема 7. Разграничение компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления (2 часа)**

*1. Соотношение предметов ведения Российской Федерации и органов субъектов Российской Федерации и вопросов местного значения.*

*2. Вопросы местного значения поселений.*

*3. Вопросы местного значения муниципального района.*

*4. Вопросы местного значения городского округа*

Публичная власть территориального коллектива находит свое выражение в регулировании его жизнедеятельности. Эта жизнедеятельность разнообразна. Она включает вопросы экономики (управление муниципальной собственностью и др.), политики (муниципальные выборы), область социальных отношений (общественные работы), образования (начальное образование), культуры. Направления и сферы деятельности, по которым и в пределах которых (эти пределы установлены законом) население и созданные им органы вправе осуществлять свое регулирование, составляют предметы ведения местного самоуправления. Они дают представление о том, в каких областях общественной жизни может осуществляться местное самоуправление. Конституция РФ перечисляет лишь предметы ведения федераций и совместные предметы ведения федерации и субъектов. Исключительные предметы ведения субъектов не названы, равно как и предметы ведения местного самоуправления. В отношении последнего употребляется формулировка «вопросы местного значения». Поэтому принято характеризовать предметы ведения местного самоуправления не в объектном, а в формализованном плане: в зависимости от соотношения этих

предметов ведения с предметами ведения Федерации и ее субъектов<sup>1</sup>. Предметы ведения местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включают три категории: 1) вопросы местного значения; 2) отдельные полномочия государственных органов, которыми могут наделяться органы местного самоуправления; 3) полномочия, переданные другими органами местного самоуправления

1 Комиссия, созданная Президентом РФ, работает над проектом нового закона о разграничении полномочий Федерации, ее субъектов и местного самоуправления. Предполагается, что в нем будут более подробно обозначены предметы ведения местного самоуправления.

(например, вышестоящего звена), на договорной основе. Решая эти вопросы и осуществляя свои полномочия, органы и должностные лица муниципальных образований имеют своей главной задачей комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, удовлетворение законных интересов и обеспечение прав населения (в том числе и временно находящегося на данной территории)., Вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности муниципального образования, если они не отнесены законом к компетенции Федерации или ее субъектов. Федеральный закон 1995 г. относит к вопросам местного значения:

а) в экономической и финансовой сфере — управление муниципальным имуществом, в том числе муниципальной собственностью, муниципальным жилищным фондом и нежилыми помещениями; установление местных налогов и сборов; управление местными финансами и др.;

б) в сфере социальных отношений и культуры — управление учреждениями образования и здравоохранения, дорожное строительство, транспортное обслуживание населения, благоустройство и озеленение территории, обеспечение жителей услугами торговли, общественного питания, бытового обслуживания, создание условий для деятельности учреждений культуры, развития физической культуры и спорта, организации ритуальных услуг, содержание мест захоронения и др.;

в) в сфере охраны общественного порядка — организация и содержание органов охраны общественного порядка, контроль за их деятельностью, обеспечение противопожарной безопасности, организация муниципальной пожарной службы и др.;

г) в сфере правовой деятельности — принятие и изменение устава муниципального образования, контроль за его соблюдением, принятие нормативных актов в пределах компетенции муниципального образования, защита законных прав и интересов муниципального образования в правоохранительных органах и др.

Перечень, который содержится в Федеральном законе о принципах местного самоуправления 1995 г., имеет открытый характер. Субъекты Федерации в своих законах могут его развивать и конкретизировать, в том

числе передавая законом муниципальным образованиям некоторые функции государственных органов субъекта. В рамках, установленных федеральным законом, муниципальные образования вправе решать другие вопросы, которые отнесены законами субъектов Федерации к категории вопросов местного значения, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению органов государственной власти или других муниципальных образований (например, вышестоящего звена). В некоторых законах о местном самоуправлении, принятых субъектами Федерации, к вопросам местного значения дополнительно отнесены участие в проведении государственной политики по улучшению условий и охраны труда, предупреждению производственного травматизма (Челябинская область), транспортные местные коммуникации (Воронежская область) и др. Конкретный перечень вопросов местного значения, относящихся к ведению каждого муниципального образования, закреплен в его уставе.

В рамках общих принципов, установленных федеральным законом, субъекты РФ своими законами могут устанавливать неодинаковый конкретный перечень вопросов для разных звеньев муниципальных образований (например, для муниципального образования района и расположенного на территории района муниципального образования — поселка).

Переданные полномочия. Вторая группа вопросов, которые могут относиться к предметам ведения муниципального образования, это — отдельные полномочия государственных органов, переданные органам местного самоуправления органами государственной власти. Эта группа вопросов может входить, а может не входить в состав предметов ведения муниципальных образований (не входит, если переданных полномочий нет). В настоящее время еще не принят федеральный закон о порядке передачи отдельных полномочий органов государства органам местного самоуправления. До его принятия такая передача может осуществляться со ссылкой на ст. 132 Конституции РФ (в ней говорится о возможности передачи полномочий с одновременной передачей материальных и финансовых ресурсов для осуществления переданных полномочий), а также на ст. 6 Федерального закона об общих принципах местного самоуправления 1995 г.

В некоторых субъектах РФ приняты специальные законы, регулирующие порядок передачи указанных полномочий, и законы о порядке передачи материальных средств при передаче полномочий (Ленинградская область в 1997 г.). В законах говорится о передаче полномочий не органов, а области как таковой. На основе двух этих законов общего характера в Ленинградской области принято более 10 конкретных законов о наделении «отдельными полномочиями Ленинградской области» Бокситогорского района, города Гатчины и др. (с их согласия). Пример Ленинградской области свидетельствует, что на местный уровень передаются: организация работы по медицинской, профессиональной и социально-бытовой реабилитации инвалидов, ведение учета граждан и сбор документов для

обеспечения транспортными средствами по медицинским показаниям (автомобилями, мотоциклами, инвалидными креслами-колясками и др.); назначение и выплата компенсаций и пособий гражданам, имеющим детей; назначение и выплата компенсаций репрессированным и впоследствии реабилитированным гражданам; выдача санаторно-курортных путевок льготным категориям населения; организация работы по попечительству в отношении лиц, нуждающихся в уходе по состоянию здоровья, и др. .

Государственные органы субъекта Федерации осуществляют контроль за использованием переданных полномочий. Такой контроль возлагается на какой-либо один орган субъекта РФ или несколько органов в соответствии с профилем переданных полномочий (в Ленинградской области основная часть полномочий относилась к социальным вопросам и контролирующим органом в законах был назван Комитет социальной защиты Ленинградской области). В отношении других переданных полномочий (государственная регистрация актов гражданского состояния — рождения, смерти, установление отцовства, изменение фамилии, имени, исправление, восстановление, аннулирование актов гражданского состояния и др.) контроль был возложен на отдел записи актов гражданского состояния Ленинградской области. Полномочия, связанные с ведением архивов, были переданы архивным отделам администрации муниципальных образований, а контроль — Архивному управлению Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Некоторые полномочия, связанные с медицинским обслуживанием, переданы соответствующим медицинским органам, а контроль — Комитету здравоохранения области. Все указанные полномочия передавались бессрочно. Однако, видимо, возможна ситуация, когда те или иные полномочия будут передаваться на срок.

Наряду с передачей полномочий были переданы материальные и финансовые средства. Это было осуществлено путем заключения договоров между органами государственной власти субъекта Федерации и органами муниципальных образований. Финансовые и материальные средства передавались безвозмездно. Если переданные полномочия не обеспечены материальными и финансовыми средствами (как это установлено договором), органы местного самоуправления не несут ответственности за осуществление этих полномочий. В порядке контроля обычно орган местного самоуправления представляет ежегодный отчет органу субъекта РФ об использовании переданных средств. Контроль предполагает также право контролирующих органов давать указания по вопросам переданных полномочий, оценивать решения органов муниципального образования по этим вопросам как с точки зрения законности, так и целесообразности, наконец, право приостанавливать или отменять отдельные решения органов местного самоуправления по кругу переданных полномочий.

Третьей составной частью предметов ведения местного самоуправления могут быть полномочия, переданные другими органами местного самоуправления на договорной основе. Как известно, подчиненность одного муниципального образования (в том числе мелкого



более крупному) другому не допускается. Поэтому они могут строить свои взаимоотношения, в том числе и по вопросу о полномочиях, только на договорной основе. Необходимость в передаче полномочий одного муниципального образования другому может возникнуть, если одно муниципальное образование находится на территории другого, более крупного (например, внутригородской район в городе или крупный поселок в сельском районе), если необходимо сосредоточить усилия нескольких соседних муниципальных образований на осуществлении крупного проекта (например, строительство сельской гидроэлектростанции для соседних районов). Могут быть и другие случаи, связанные с целесообразностью объединения усилий.

## § 2. Полномочия и компетенция органов местного самоуправления

Выявление предметов ведения имеет важное значение для определения роли местного самоуправления в обществе. Однако этого недостаточно. Предметы ведения дают представление о том, в каких областях жизнедеятельности может осуществляться местное самоуправление, но необходимо также знать, каковы его полномочия в этих областях, т.е. какова совокупность прав и обязанностей местного самоуправления, посредством и в пределах которых граждане, действующие непосредственно (например, референдум) и опосредованно (через своих представителей), выполняют свои задачи и функции, обеспечивая жизнедеятельность муниципального образования. Понятие полномочий местного самоуправления характеризует его возможности и ответственность в каждой из сфер предметов ведения. В своей совокупности предметы ведения и полномочия образуют компетенцию местного самоуправления. Субъектами, носителями полномочий выступают органы местного самоуправления, их должностные лица и определенная категория граждан — избиратели. Каждый из этих трех элементов имеет свою компетенцию (например, представительный орган — в сфере бюджета, глава муниципального образования — в области управления, граждане — определяя состав избранных или досрочно отзывая их), но при их объединении с учетом предметов ведения возникает новое качество, не свойственное ни одному из элементов в отдельности, — компетенция муниципального образования.

Перечень предметов ведения, приведенный выше, свидетельствует, что местное самоуправление обладает значительной компетенцией в различных областях. Возьмем для примера в качестве предмета ведения сферу образования. В данной сфере муниципальное образование занимается содержанием и развитием муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования. У муниципального образования, скажем, в городе Верхний есть в связи этим полномочие: построить новую школу. Такое решение принял орган местного самоуправления, став субъектом этого полномочия. Как субъект, он имеет определенные права (например, на расходы для этой цели из местного бюджета) и определенные обязанности по строительству школы в установленный срок. Таким образом, предмет ведения и полномочие

сливаются в конкретное мероприятие, составляя в данном мероприятии компетенцию местного самоуправления и более конкретную компетенцию органа (например, главы администрации муниципального образования), осуществляющего поставленную задачу.

Или другой пример. В Федеральном законе об общих принципах местного самоуправления 1995 г. в качестве предмета ведения названа организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение услугами связи. Законы о местном самоуправлении субъектов Федерации (например, Брянской области) называют более конкретные полномочия по данному предмету ведения. Это — создание, содержание и обслуживание муниципального автохозяйства; приобретение транспорта для местных пассажирских и грузовых перевозок на своей территории; установление правил транспортного обслуживания, строительство и содержание дорог, остановочных пунктов, вокзалов, пристаней, аэропортов и др.; организация обеспечения населения услугами связи, радио и телевидения.

Подобные примеры можно привести и по другим предметам ведения. Выше полномочия местного самоуправления были охарактеризованы по отдельным сферам.

Анализ свидетельствует о том, что общие положения о предметах ведения муниципального образования получают свою конкретизацию в полномочиях, составляя вместе с первыми компетенцию муниципального образования, получающую свое развитие в полномочиях его органов и должностных лиц. О полномочиях органов и должностных лиц муниципального образования, их компетенции говорится ниже.

## **Тема 7. Гарантии и ответственность в системе государственного и местного самоуправления (2 часа)**

### *1. Правонарушения и ответственность.*

*2. Ответственность государственных и муниципальных органов, организаций, служащих за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления*

В сфере государственного и муниципального управления осуществляется множество различных действий. Среди них могут быть поступки, вызывающие осуждение окружающих. Грубое обращение государственного или муниципального должностного лица, служащего р пришедшими к нему на прием гражданами, порочащее поведение в общественном месте (например, появление в нетрезвом виде), невыполненные обещания и т.д. Рядовой гражданин тоже совершает нехорошие поступки, затрагивающие сферу государственного или муниципального управления (грубит милиционеру, который делает ему справедливое замечание, бросает бытовые отходы во дворе и т.д.). Такие поступки влекут за собой отрицательную оценку поведения служащего или

гражданина со стороны населения, — форму моральной ответственности. В данной главе речь идет о другом — о противоправных действиях (бездействии) — преступлениях, проступках, причинении имущественного и иного вреда, т.е. о правонарушениях.

Правонарушение включает в себя действие или бездействие, обязательное наступление вредных последствий и в большинстве случаев вину субъекта, причинившего вред (умышленную вину или по неосторожности в форме небрежности или легкомыслия). Бывают и просто упущения по службе (например, государственный или муниципальный служащий не выполнил вовремя задание начальника) или нарушение гражданином правил по незнанию (например, лов рыбы во время нереста, что было запрещено постановлением государственного или муниципального органа). Такие поступки могут влечь за собой различные формы ответственности.

Неправомерные поступки могут исходить от разных управляющих; субъектов, органов государства и местного самоуправления, служащих (должностных лиц), действующих по службе и несущих за свои действия ответственность. Примерами могут быть конфискация собственности служащим государственной таможни или постановление мэра, запрещающее забастовки на всех муниципальных предприятиях на три месяца.

Противоправные действия в сфере государственного и муниципального управления совершают также организации и лица, не обладающие полномочиями в этой сфере (например, коммерческая организация нарушает правила лицензирования или гражданин незаконно носит чужие ордена и медали). Важно различать правонарушения со стороны государственных и муниципальных органов и должностных лиц, когда они действовали как представители власти, осуществляя государственное или муниципальное управление (например, Правительство РФ приняло постановление, противоречащее закону, а мэр города получил взятку) и, с другой стороны, когда они действовали как частные, юридические и физические лица, в личном качестве, в гражданско-правовых отношениях (например, государственный орган не оплачивает счета за потребляемую электроэнергию, министр учинил драку на площади, причинив тяжкое телесное повреждение гражданину, а мэр города, нарушив правила движения, помял чужую автомашину). Ответственность будет разной: общеправовой, как гражданина, и специальной правовой, как должностных лиц или государственного муниципального органа.

Правонарушения в сфере государственного и муниципального управления неодинаковы по своей тяжести. Преступления, т.е. деяния, имеющие высокую степень общественной опасности, влекут за собой уголовную ответственность, административные проступки (например, нарушение правил дорожного движения, мелкое хулиганство) наказываются различными видами административных взысканий (вплоть до административного ареста до 15 суток), нарушения по службе влекут за собой дисциплинарную ответственность (выговор в приказе и др.),

причинение вреда по гражданскому праву — материальную ответственность или ответственность в основном морального характера (публикация в газете опровержения, сообщения о недостоверности ранее опубликованных сведений). Президент РФ, главы субъектов РФ и муниципальных образований, коллегиальные органы исполнительной власти, министры, депутаты представительных органов за свои действия по службе и вне ее могут нести политическую ответственность (импичмент Президенту, отставка министров, лишение депутатского мандата).

Политическая ответственность. Политическая ответственность распространяется только на некоторые органы государства и муниципальных образований. Формой, политической ответственности может стать роспуск парламента, законодательных собраний субъектов Федерации. Конституции некоторых стран (Польши, Украины и др.) предусматривают роспуск парламента (однопалатного парламента или нижней палаты), если он в течение установленного срока не принял государственный бюджет, не смог сформировать правительство, не начал свою работу после избрания. В России закон устанавливает политическую ответственность законодательных органов субъектов Федерации, глав администраций субъектов РФ, представительных органов и глав муниципальных образований. В случаях нарушения Конституции и законов РФ представительные органы могут быть распущены, а главы администраций, мэры — отрешены от должности.

Члены парламента, законодательных собраний субъектов Федерации, представительных органов местного самоуправления (советов и др.) в некоторых странах могут быть досрочно отозваны избирателями (в том числе за плохую работу), лишены мандата соответствующим представительным органом (обычно большинство<sup>^</sup> в 2/3 голосов). Лишь после этого парламентарии подлежат уголовной ответственности, если совершили преступления (в ряде стран они, однако, не имеют депутатского иммунитета, а иммунитет на членов законодательных собраний субъектов федерации, как правило, не распространяется и совсем не распространяется на депутатов муниципальных представительных органов).

Политическая ответственность президента (монарх ответственности не подлежит) возможна в форме импичмента (Россия, США и др.), досрочного отзыва избирателями (Австрия), смещения с должности решением конституционного суда (Италия). Только после этого к бывшему президенту можно применять другие меры наказания (гражданско-правовую ответственность в ряде случаев может нести и действующий президент).

Наиболее суровым видом политической ответственности правительства и министров (в том числе министров в некоторых субъектах РФ) является увольнение в результате вотума недоверия (резолуции порицания) в отставку. Правительство может быть уволено в отставку и по усмотрению президента (Россия, Украина и др.). Возможна также гражданская ответственность правительства и министров, а в отношении министров — также и уголовная (наказание) и дисциплинарная ответственность (выговор и др.).

Особые процедуры установления ответственности могут применяться в отношении других органов и должностных лиц (например, судей), но политической ответственности они не подлежат (исключение составляет отзыв судей избирателями в единичных странах).

Уголовная ответственность. Посягательства на государственное управление, если они составляют преступление, подлежат наказанию в соответствии с Уголовным кодексом РФ. УК РФ по традиции говорит о государственном управлении, государственных служащих. Однако, думается, определенные составы преступлений, кроме, например, преступлений против правосудия, которое не осуществляется на муниципальном уровне, могут быть отнесены и к муниципальному управлению, к муниципальным служащим.

Участие в государственном и муниципальном управлении, государственная и муниципальная служба являются квалифицирующими (отягчающими) признаками должностных и некоторых других преступлений, наказываемых в уголовном порядке. Они могут быть связаны с превышением должностных полномочий, использованием служащим своей должности, тех преимуществ, которые дает ему служебное положение, а в отношении военнослужащих — с неисполнением приказа и другими преступлениями. Уголовный кодекс РФ предусматривает 21 состав преступлений против военной службы — от дезертирства до оскорбления военнослужащего.

В гл. 30 УК РФ перечислены составы преступлений против государственной службы (это может быть распространено и на муниципальную службу), в частности, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию или Счетной палате (соответственно — представителю органу субъекта РФ или муниципального образования), присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение и дача взятки, служебный подлог, халатность. Среди этих составов могут быть преступления, совершаемые не только государственным служащим. Так, присвоение полномочий должностного лица может совершаться как государственным служащим (например, он присваивает полномочия служащего другого ведомства), так и обычным гражданином, который выдает себя за крупного начальника.

В иных главах УК РФ, не относящихся к вопросам публичной власти и государственной, муниципальной службы, также предусмотрены составы преступлений, которые совершаются субъектами публичного управления. Такие составы есть в главах, предусматривающих наказания за экономические преступления (гл. 22), за преступления против общественной безопасности (гл. 24), экологические преступления (гл. 26), преступления против безопасности движения на транспорте (гл. 27), против основ конституционного строя и безопасности государства (гл. 29), против правосудия (гл. 31), против мира и безопасности человечества (гл. 34). В сфере экономической деятельности государственный служащий может

понести ответственность за незаконное предпринимательство (ст. 171), возможно нарушение им правил безопасности при ведении горных работ (ст. 216). Капитан государственного судна может понести ответственность за неоказание помощи терпящим бедствие (ст. 270). Шпионаж нередко совершается именно государственными служащими, которые имеют доступ к государственной тайне (ст. 276). Многие из этих составов, распространяются на должностных лиц муниципальной службы.

Некоторые преступления в сфере правосудия могут быть совершены только государственными служащими (привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконное заключение под стражу, вынесение заведомо неправосудного приговора, разглашение данных предварительного расследования). Это же относится и к некоторым преступлениям против мира и безопасности человечества. Планирование, подготовка, развязывание и ведение агрессивной войны, применение запрещенных средств и методов ведения войны, по общему правилу, могут быть осуществлены только высшими должностными лицами.

Гражданско-правовая ответственность. Законодательство различных стран предусматривает гражданско-правовую ответственность государственного и муниципального органа и должностного лица. Они несут ответственность за вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица. Согласно ст. 1064 ГК РФ, вред должен быть возмещен в полном объеме. В соответствии с законом может быть также установлена обязанность выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда. Закон может предусмотреть возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда. В возмещении вреда можно отказать, если будет установлено, что вред причинен с согласия потерпевшего, а действия причинителя вреда не нарушают нравственные принципы общества.

Эти общие положения конкретизируются в статьях, относящихся к государственным и муниципальным органам и их должностным лицам. В соответствии со ст. 1068 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных, муниципальных органов, государственных, муниципальных организаций или должностных лиц, в том числе в результате издания акта, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного, муниципального органа, подлежит возмещению. Вред не возмещается, если он причинен в состоянии необходимой обороны, при условии, что ее пределы не были превышены (например, должностное лицо, защищаясь от нападения, причинило вред здоровью нападавшего). Если же вред причинен государственным органом, государственным учреждением, государственным предприятием или должностным лицом в состоянии крайней необходимости, он должен быть возмещен, хотя его размеры могут быть уменьшены (например, для того чтобы предотвратить распространение пожара на другие строения, командир пожарной дружины приказал разобрать сарай и забор на пути огня). Эти положения об ответственности

распространяются на органы муниципального самоуправления, муниципальные организации и муниципальных должностных лиц.

Особо регулируется ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (ст. 1070 ГК РФ). В данном случае имеются в виду незаконное осуждение, незаконное привлечение к уголовной ответственности, незаконное заключение под стражу или незаконное применение других мер пресечения, незаконное наложение судьей административного взыскания (арест, исправительные работы). Вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

Что касается вреда, причиненного органами государства, субъекта Федерации, муниципального образования и их должностными лицами, то он возмещается, если действия (бездействие) были незаконными, за счет казны Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования, в зависимости от статуса должностного лица. При этом Федерация, ее субъект, муниципальное образование, возместившие вред из своей казны, вправе предъявить регрессный иск к органу или должностному лицу, причинившему вред, т.е. обязать причинителя вреда выплатить казне затраченные средства.

Административная и дисциплинарная ответственность. Государственные и муниципальные служащие за свои поступки могут нести административную ответственность. Это — меры воздействия за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке. В законодательстве указывается, в каких случаях ответственность государственных (и муниципальных) служащих за проступки является дисциплинарной, а в каких — административной. Административные взыскания на государственных и муниципальных служащих налагаются теми должностными лицами, которым они не подчинены непосредственно по службе. Особенно часто таким взысканиям подвергаются государственные и муниципальные служащие со стороны надзорных и контрольных органов. Устанавливая нарушения, эти органы обычно применяют штрафные санкции, налагая штраф на виновных должностных лиц, возлагают на них обязанность возместить причиненный ущерб.

Дисциплинарные взыскания налагаются на государственных, муниципальных служащих по подчиненности вышестоящим органом или начальником. Такое взыскание может быть наложено не всяким органом или должностным лицом, а руководителем, имеющим право назначать на государственную должность. Это связано с правом органа (руководителя) увольнять с занимаемой должности. Видами дисциплинарных взысканий являются замечания, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.

*Уголовная* ответственность лиц, не находящихся на государственной службе, возникает в связи с совершением ими преступлений, представляющих опасность для государственного управления. В ряде случаев это может быть распространено и на муниципальное управление. В

сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ) это может быть изготовление поддельных денег, контрабанда, незаконный экспорт технологий, используемых при создании оружия массового поражения, уклонение от уплаты налогов. Положение о налогах может быть распространено и на местные налоги, устанавливаемые представительным органом муниципального образования. Многие составы преступлений против общественной безопасности (гл. 24 УК РФ) одновременно в том или ином качестве являются преступлениями в сфере государственного управления. К их числу относятся терроризм, массовые беспорядки, нарушение правил безопасности на различных объектах, имеющих особое значение, незаконное изготовление оружия и др. С преступлениями в области государственного управления граничат некоторые преступления, совершаемые против здоровья населения и общественной нравственности (незаконная выдача и подделка рецептов на получение психотропных веществ, сокрытие информации об условиях, создающих опасность для жизни людей, и др.), некоторые экологические преступления (нарушение режима особо охраняемых природных территорий), преступления против безопасности, против государственной власти, против интересов государственной и муниципальной службы (например, дача взятки), против правосудия (воспрепятствование осуществлению правосудия, заведомо ложный донос и др.), против порядка управления (подделка документов, уклонение от военной или альтернативной службы, похищение документов, штампов, печатей), отдельные преступления против мира и безопасности человечества (например, наемничество или нападение на лиц и учреждения, которые пользуются международной защитой). Подделки документов, печатей и др. могут быть преступлениями, направленными также против порядка муниципального управления.

*Гражданско-правовая* ответственность юридических и физических лиц за противоправные действия в сфере государственного и муниципального управления связана с причинением вреда. Вред управлению может причинять незаконная хозяйственная деятельность негосударственных организаций, которые вмешиваются в сферу деятельности органов государственного и муниципального управления (например, изготовление удостоверений государственного служащего без лицензии), невыполнение различного рода обязательств (например, неосвобождение вовремя помещения, арендованного у государственной или муниципальной организации), вмешательство в право хозяйственного ведения и оперативного управления государственной или муниципальной организации, что причинило ей материальный ущерб, и т.д. По существу, почти всякая незаконная деятельность юридического лица или гражданина, связанная с полномочиями государственной, муниципальной организации или должностного лица, может причинить материальный ущерб в сфере управления.

В отличие от Уголовного Гражданский кодекс РФ не разделяет виды ответственности и ее пределы в зависимости от того, нанесен ущерб



государству государственным, муниципальным органом (должностным лицом) или юридическим лицом, обычным гражданином. Если речь идет о вреде и ответственности в пределах гражданского права, т.е. материальной ответственности, она наступает для всех субъектов гражданско-правовых отношений по общим правилам. Иное дело, если причиненный материальный ущерб связан с преступлением или административным правонарушением. В этом случае ответственность наступает по нормам уголовного или административного права, и она дифференцирована.

*Административная* ответственность негосударственных организаций и лиц, не являющихся государственными или муниципальными служащими, так же как и ответственность государственных управляющих субъектов, наступает за административный проступок. Виды административных правонарушений многообразны. В Кодексе РФ об административных правонарушениях их перечень охватывает 272 статьи (каждая статья содержит еще множество пунктов, иногда более 10), включая и те, которые граничат с преступлениями (мелкое хищение государственного имущества, мелкое хулиганство и контрабанда), и те, которые сходны с правонарушениями гражданско-правового характера (уклонение от возмещения имущественного ущерба, причиненного преступлением организациям), и дисциплинарные проступки (непредставление информации для составления списков присяжных заседателей).

Существуют различные классификации административных правонарушений. В обобщенном виде, несколько отходя от строгих юридических понятий, можно выделить следующие группы:

1) посягательства на права граждан (например, нарушение законодательства об охране труда, воспрепятствование работе избирательной комиссии, принуждение к отказу от участия в забастовке);

2) посягательства на здоровье населения и общественную нравственность (незаконное врачевание, нарушение санитарного законодательства и др.);

3) посягательства на собственность (самовольное занятие земельного участка, пользование объектами животного мира, например охота без специального разрешения, т.е. лицензии, и др.);

4) правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (порча земель, нарушение правил охраны природных запасов и др.);

5) правонарушения в сфере экономики, транспорта, связи (эта большая группа административных проступков включает деяния, начиная от нарушения правил по безопасному ведению работ в определенных отраслях промышленности и правил полетов воздушных судов до нарушения дорожного движения пешеходами и нарушения правил пользования газом или энергией в быту);

6) правонарушения в области коммерческой деятельности (занятие предпринимательской деятельностью без государственной регистрации или лицензии, обман потребителей и др.);

7) правонарушения в области финансов (непредставление декларации о доходах, нарушения правил ведения кассовых операций, и др.);

8) посягательства на существующий государственный режим и порядок управления (нарушение пограничного режима в пограничной зоне, неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету, мелкое хулиганство, нарушение установленного порядка проведения митинга или демонстрации и т.д.).

Некоторые из этих правонарушений (например, нарушение порядка проведения демонстраций) являются посягательствами и на установленный муниципальный порядок и влекут административные наказания в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях РФ 2001 г.

Перечень административных наказаний содержится в ст. 3.2 КоАП РФ. К их числу относятся:

1) предупреждение — взыскание преимущественно морального характера, но, будучи выражено неоднократно или в письменной форме, оно может повлечь для лица неблагоприятные последствия. Устные замечания не являются административными взысканиями;

2) административный штраф — денежное взыскание, налагаемое уполномоченным на то органом или должностным лицом в определенных размерах. Штраф возможен почти за все виды административных правонарушений;

3) возмездное изъятие предмета, являвшегося орудием совершения административного правонарушения (например, изъятие опасных веществ или предметов при перевозке их на воздушном транспорте);

4) конфискация, т.е. безвозмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения административного правонарушения. Могут быть конфискованы товары, свободная продажа или другие формы реализации которых запрещены (например, взрывчатые вещества), высокочастотные устройства и др. В соответствии со ст. 35 Конституции РФ, которая устанавливает, что лишение имущества возможно только по решению суда, конфискация как вид административного взыскания может применяться только судом (судьей);

5) лишение специального права, предоставленного гражданину (например, лишение права управлять транспортом, права на охоту и др.). Это взыскание применяется административными органами (органами внутренних дел, государственного технического надзора, инспекцией по маломерным судам и др.). Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более двух лет;

6) административный арест (применяется в исключительных случаях). Он назначается судом (судьей) на срок до 15 суток (в зоне чрезвычайного положения и контртеррористических операций до 30 суток) за правонарушения, граничащие по своей общественной опасности с преступлениями. Лица, подвергнутые этому взысканию, содержатся в специальных приемниках или изоляторах временного содержания органов

МВД. Административный арест возможен за мелкое хулиганство, незаконное приобретение и хранение наркотических средств в небольших размерах, появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника, проявление неуважения к суду и др. Положение об административном аресте утверждено Правительством РФ 2 октября 2002 г.<sup>1</sup> Арестованные содержатся в специальных приемниках МВД, обеспечиваются питанием, индивидуальным спальным местом и постельными принадлежностями, им разрешаются прогулки на охраняемой территории в дневное время не менее часа, они могут получать передачи;

7) административное выдворение за пределы Российской Федерации (относится лишь к иностранным гражданам и лицам без гражданства). Эта мера может быть применена к лицам, незаконно пересекшим государственную границу или незаконно находящимся на территории РФ;

8) дисквалификация заключается в лишении физического лица занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять управление юридическим лицом. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей на срок от шести месяцев до трех лет за неблагоприятные проступки в сфере управления. Реестр дисквалифицированных ведет федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству.

Дела об административных правонарушениях рассматривают либо суды (судьи), либо коллегиальные юрисдикционные органы при органах местного самоуправления (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних), либо органы внутренних дел, органы государственных инспекций (их должностные лица).

Административное задержание для составления протокола на срок не более 3 часов (осуществляется сотрудником милиции) и не более 8 часов (это право имеют, в частности, начальники главных управлений МВД) не является административным наказанием (приказ МВД от 21 августа 2002 г.).

За свою деятельность Правительство РФ несет ответственность, которая имеет прежде всего политический характер и выражается в увольнении Правительства в отставку. Оно может нести также гражданско-правовую ответственность, если его незаконными актами причинен материальный ущерб юридическим или физическим лицам. Возможна уголовная ответственность министров за совершение ими преступлений при исполнении служебных обязанностей (за общеуголовные преступления министры отвечают как обычные граждане). Политическую ответственность Правительство несет перед Президентом РФ и перед парламентом (перед Государственной Думой, но не перед Советом Федерации).

Ответственность перед Президентом РФ имеет абсолютный характер. Он вправе уволить Правительство в отставку в любой момент по своему усмотрению вне связи с какими-то обстоятельствами, указанными в

Конституции РФ. Практически это происходит в связи с увольнением в отставку Председателя Правительства (премьер-министра). Это означает, что увольняется и Правительство как таковое, хотя новый премьер-министр и сам Президент РФ могут сохранить состав прежнего Правительства или его определенных членов. Президент РФ Б.Н.Ельцин неоднократно увольнял по своему усмотрению Председателя Правительства в отставку, часто даже без объяснения

1 См.: Аргументы и факты. 2000. № 28. С. 5.

2 См. там же.

причины (такого объяснения не требуют ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон о Правительстве 1997 г.).

Президент РФ может также уволить Правительство при наличии определенных юридических фактов, предусмотренных Конституцией РФ: при отказе Правительству в доверии или при выражении ему недоверия. В этих случаях Президент РФ может принять альтернативное решение: уволить Правительство в отставку или распустить Государственную Думу.

Министры также несут ответственность перед Президентом РФ. «Силовые» министры, министр иностранных дел, некоторые другие руководители служб и ведомств подчинены ему непосредственно и несут ответственность только перед ним. Остальные министры также назначаются Президентом РФ и отвечают перед ним, хотя их деятельностью непосредственно руководит премьер-министр и Правительство в целом. Президент неоднократно увольнял отдельных министров из состава Правительства, объявляя выговоры заместителям министров. Председатель Правительства также объявлял публичные замечания отдельным министрам.

Контроль парламента в отношении Правительства РФ в определенных формах применяется, но ответственность Правительства перед парламентом имеет ограниченный характер. Во-первых, перед Советом Федерации Правительство ответственности не несет. Совет Федерации не вправе отказывать Правительству в доверии и даже ставить этот вопрос. Хотя представители Правительства выступают Иногда на заседаниях Совета Федерации, это, как правило, лишь информация (правда, новый Регламент Совета Федерации 2002 г. содержит некоторые контрольные элементы). Во-вторых, ответственность Правительства перед Государственной Думой из-за альтернативного полномочия Президента РФ (права уволить или не увольнять при вотуме недоверия) не безусловна. Государственная Дума не может уволить Правительство в отставку даже при двух вотумах недоверия. Это прерогатива Президента. Кроме того, как говорилось, вотум недоверия только тогда имеет юридическое значение, когда их два и в течение трех месяцев. Если разрыв достигает более трех месяцев, вотумы недоверия недействительны.

Акты и действия Правительства могут быть обжалованы в суд. Так, в 1998 г. Верховный Суд РФ, который организационно обеспечивает деятельность судов РФ, обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой по поводу того, что Правительство (Министерство финансов РФ) не выделяет

запланированных средств из бюджета для работы судов. Обжаловались в Конституционный Суд РФ некоторые акты Правительства, затрагивавшие конституционные права личности.

Президент за свои действия может нести ответственность. Он выступает в качестве ответчика в Конституционном Суде РФ в связи с ходатайством о признании его акта неконституционным (это имело место, например, при рассмотрении указов Президента РФ Б.Н. Ельцина о запрещении коммунистической партии). Ненормативный акт Президента может быть оспорен в Высшем Арбитражном Суде, если этим актом нарушены законные экономические интересы и права физического или юридического лица — предпринимателя. Президент может оказаться ответчиком по гражданскому иску в Верховном Суде РФ или ином суде общей юрисдикции (куда сначала подается иск, доходящий затем до Верховного Суда). Так было, например, в 1996 г. в связи с иском мэра г. Владивостока В.И. Черепкова, освобожденного от должности мэра Президентом РФ Указом 1994 г. Хамовнический межмуниципальный суд признал незаконным Указ Президента РФ (Президент, исполняя решение суда, восстановил В.И. Черепкова новым указом в прежней должности). Возможны также иски имущественного характера, если указы Президента РФ противоречат закону и нарушают законные имущественные интересы и права физических или юридических лиц. Во всех этих случаях Президент может выступать только как представитель государства, к которому по существу обращен иск. Он не присутствует лично в суде (такова практика государств мира), его представляют уполномоченные им должностные лица (члены Правительства, руководители Администрации Президента и др.), назначенные им адвокаты, иные лица. Сказанное относится и к президентам республик в составе РФ, главам администраций субъектов Федерации.

Вместе с тем Президент РФ может нести ответственность не только как представитель государства, но и ответственность в *личном качестве* как должностное лицо. В связи с этим возможно лишь досрочное освобождение Президента РФ от должности, дальнейшие санкции последуют потом, когда глава государства станет обычным гражданином. Наконец, он может быть освобожден от должности и не в связи с ответственностью, а по объективно сложившимся обстоятельствам.

Досрочное прекращение полномочий Президента РФ возможно: 1) в результате отставки по его желанию; 2) при стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; 3) в случае отрешения от должности (импичмента).

*Отставка* Президента РФ имела место 31 декабря 1999 г. (Б.Н. Ельцин). Временное исполнение обязанностей Президента РФ в соответствии с Конституцией РФ (п. 3 ст. 92) перешло к Председателю Правительства РФ (В.В. Путин). Исполняющий обязанности Президента не вправе распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. В других отношениях он пользуется объемом полномочий Президента РФ

(например, и.о. Президента В.В. Путин в 2000 г. налагал вето на законы, принятые парламентом). 12 февраля 2001 г. принят Закон о гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих обязанностей в случаях истечения срока пребывания в должности, отставки и прекращения исполнения полномочий в связи со стойкой неспособностью их осуществлять, а также членам его семьи<sup>1</sup>. Закон предусматривает, что Президент, прекративший исполнение своих полномочий по указанным выше основаниям (но не в результате импичмента), не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу, личному досмотру. Это распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж, на его переписку. Предусмотрены пожизненное денежное вознаграждение в размере 75% прежнего оклада, государственная охрана, государственная дача, бесплатная правительственная связь, аппарат помощников, медицинское обслуживание ему и членам семьи и т.д. В случае отставки организуются досрочные выборы Президента РФ.

Конституция РФ, федеральное законодательство не регулируют процедуры прекращения полномочий Президента РФ в случае *стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия*, и на практике это не имело места. В зарубежных странах, где это в единичных случаях осуществлялось (в 1980-х гг. в Тунисе, в 2000—2001 гг. в Боливии, Перу, Хорватии), иногда создавалась специальная медицинская комиссия, в решении вопроса участвовал орган конституционного контроля. О возможности такой процедуры говорится в некоторых основных законах субъектов РФ.

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2001.15 февр.

Процедура *импичмента* урегулирована ст. 93 Конституции РФ. Она применялась на практике в 1999 г. Процедура импичмента является достаточно сложной, что обусловлено необходимостью обеспечения стабильности в государстве, защиты высшего должностного лица государства от внутрипартийной борьбы в парламенте или популистских лозунгов. В процедуре отрешения Президента от должности задействованы несколько высших органов государства: обе палаты парламента, Верховный Суд и Конституционный Суд. Процесс может начаться лишь по инициативе одной трети членов Государственной Думы (150 человек), которые подписываются под обращением об импичменте. Дума создает комиссию на основе пропорционального представительства фракций, которая готовит проект обвинительного заключения. Оно принимается Думой <sup>2</sup>/<sub>3</sub> голосов от общего числа и передается в Верховный Суд для заключения о наличии в действиях Президента признаков состава преступления. Затем Конституционный Суд дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. После этого документы поступают в Совет Федерации, который принимает решение об отрешении Президента РФ большинством в <sup>2</sup>/<sub>3</sub> голосов от общего числа. На любой стадии эта процедура

может быть прекращена (в том числе из-за недостаточного количества голосов). Процедура импичмента в отношении Б.Н.Ельцина в 1999 г. не была завершена. Комиссия составила проект обвинительного заключения, но Дума не утвердила ни один из пяти пунктов предложенного обвинения, предъявленного по шести статьям УК (государственная измена, насильственный захват или удержание власти, ослабление обороны и безопасности РФ и др.).